El camino ambiental hacia la OCDE

El Perú y la implementación de las recomendaciones en materia ambiental

Ivan Lanegra



GRUPO DE
JUSTICIA
FISCAL PERÚ

El camino ambiental hacia la OCDE

El Perú y la implementación de las recomendaciones en materia ambiental

Ivan Lanegra



El camino ambiental hacia la OCDE - El Perú y la implementación de las recomendaciones en materia ambiental

Primera edición
Junio 2018
Tiraje: 500 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2018-08508
ISBN: 978-612-47775-1-6

Autor:
Ivan Lanegra

Corrección de estilo:
Pilar Garavito

Ilustraciones:
Mutante.Studio

Diseño y diagramación:
Jorge Kajatt

Impresión:
Tarea Asociación Gráfica Educativa
Psje. María Auxiliadora 156-164 Breña, Lima-Perú
Publicado en Julio de 2018

GRUPO DE JUSTICIA FISCAL
Es una plataforma de organizaciones de la sociedad civil constituida con el objetivo de promover y apoyar políticas públicas en favor de la justicia fiscal.

Calle Diego Ferré 365, Miraflores, Lima - Perú
Teléfono: (511) 616 2555

http://peru.oxfam.org
@oxfamenperu @OxfamenPeru

CooperAcción - Acción Solidaria para el Desarrollo
Calle Río de Janeiro 373, Jesús María, Lima - Perú
Teléfonos: (511) 461 2223 / (511) 461 3864

http://cooperaccion.org.pe
@CooperAccionPeru @CooperAccionPER

Grupo Propuesta Ciudadana
Calle Alberto Arca Parró 180-B, San Isidro, Lima - Perú
Teléfonos: (511) 393 8286 / (511) 421 6204

http://propuestaciudadana.org.pe
@grupopropuestaciudadana  @prop_ciudadana

Esta publicación fue posible gracias al apoyo de la Fundación Ford.

Siglas y acrónimos

- ANA — Autoridad Nacional del Agua
- CEPAL — Comisión Económica para América Latina y el Caribe
- EAE — Evaluación ambiental estratégica
- ECA — Estándar de calidad ambiental
- EDA — Evaluación de desempeño ambiental
- EIA — Evaluación de impacto ambiental
- Imarpe — Instituto del Mar del Perú
- LMP — Límite máximo permisible
- MEF — Ministerio de Economía y Finanzas
- Minagri — Ministerio de Agricultura y Riego
- Minam — Ministerio del Ambiente
- Minem — Ministerio de Energía y Minas
- MVCS — Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento
- OCDE — Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
- OEFA — Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
- PBI — Producto Bruto Interno
- PNUMA — Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente
- Produce — Ministerio de la Producción
- Sanipes — Organismo Nacional de Sanidad Pesquera
- SEIA — Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental
- Senace — Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles
- Serfor — Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre
- Sinefa — Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental
- Sinanpe — Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado
- SINIA — Sistema Nacional de Información Ambiental
- SNGA — Sistema Nacional de Gestión Ambiental



Contenido

Presentación

Desde hace más de 20 años, OXFAM acompaña a las organizaciones sociales del Perú en sus esfuerzos para construir y concretar una agenda país con base en el desarrollo con equidad, gracias al cual, todos y todas tengan garantizadas condiciones de justicia social que les permitan materializar sus proyectos de vida individuales y colectivos. En ese camino, nos hemos involucrado con la temática tributaria, los asuntos agrarios y territoriales, la construcción de sociedades resilientes, los derechos indígenas, el empoderamiento de los jóvenes, la imprescindible lucha por la equidad de género y, por supuesto, con la política extractiva y socioambiental, por mencionar lo más visible de nuestro trabajo. Todo ello abona a lo que actualmente identificamos como nuestros tres ejes de cambio: una ciudadanía informada, organizada, consciente de su poder, con protagonismo de los y las jóvenes, que vigile al Estado y le demande más y mejor participación; un Estado efectivo, bien financiado, transparente, intercultural, y cuyas políticas vayan dirigidas a la reducción de la pobreza y la desigualdad, con especial atención a la desigualdad entre mujeres y hombres, y entre población urbana y rural; un sector privado fiscalmente responsable y ambientalmente sostenible, consciente de sus obligaciones y respetuoso del rol del Estado y de los derechos de la ciudadanía.

En relación con la agenda ambiental del país, en la cual hemos constatado avances y también importantes retrocesos, nuestras acciones y la de algunas de nuestras instituciones aliadas en el Perú han sido cuestionadas por ciertos sectores durante varios años. Las demandas por una mayor consistencia de políticas, instituciones y normas que eleven los estándares de la gestión ambiental son consideradas por muchos como una traba a las inversiones, un enfoque “esnob” que podría frenar nuestro crecimiento, el cual ha sido sostenido y relevante.

No podemos obviar que en dos décadas el Perú transitó de una aguda crisis hiperinflacionaria y más del 50% de pobreza a la condición de país de ingreso medio, que ha crecido un promedio del 5% desde el año 2000 y ello se debe en gran medida a la condición de país “atractivo” para la inversión foránea, situación que además es coincidente con la de muchos países latinoamericanos.

No obstante, también hemos constatado que la riqueza generada durante la expansión económica apenas ha alterado las inequidades vinculadas a la pertenencia a una clase, a una etnia y al género. Es así que el 16,1 % de la población urbana es pobre, pero en el medio rural casi una de cada dos personas es pobre. En la población indígena, la tasa de pobreza extrema es tres veces mayor que la del promedio nacional. En las provincias más atrasadas, la expectativa de vida es hasta 18 años menos que el

promedio nacional y el ingreso familiar per cápita, apenas una sexta parte del mismo. El Producto Bruto Interno (PBI) per cápita de las mujeres equivale al 65% del PBI del hombre. En cuanto a los jóvenes, pese a que han accedido más que en cualquier otra época de nuestra historia a la educación superior, 80% de ellos aún tiene un empleo informal.

Consideramos, por ello, que nuestro modelo de crecimiento, que se produce con una intensiva presión sobre los recursos naturales, lamentablemente no nos ha ayudado a superar brechas estructurales, lo que es indispensable para imaginarnos un país del llamado "primer mundo". No creemos, desde Oxfam, que esta situación solo puede ser modificada por el "chorreo" que se generará del crecimiento económico de algunos sectores, sino que debemos enfrentarlas con decisiones de política pública, que en algunos casos implicarán poner límites o regulaciones a ciertas actividades productivas o, por lo menos, incorporar otras consideraciones sobre las prioridades de desarrollo, los beneficios tributarios, el uso del territorio o el involucramiento de las poblaciones en las decisiones nacionales.

El debate nacional abierto ante la posibilidad de que el Perú ingrese a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha generado una excelente oportunidad para retomar y ampliar estas reflexiones con otros sectores de la opinión pública, y el libro que nos presenta Ivan Lanegra resume con perspicacia y profundidad los asuntos más relevantes para aborda este debate. Tomando como punto de partida la "Evaluación de Desempeño Ambiental del Perú", publicada en el año 2016, y los compromisos que el Estado peruano ha asumido luego de ello, el autor nos plantea que el ingreso del Perú a la OCDE implicará que el país asuma una hoja de ruta clara y verificable, destinada a solucionar tareas pendientes de gobernabilidad bajo altos estándares internacionales, lo que nos genera una oportunidad muy significativa, a pesar de que la OCDE no tiene mecanismos de sanción por el incumplimiento de las decisiones, recomendaciones o declaraciones, sino que actúa mediante la presión que ejercen sus integrantes.

Más allá de este ejercicio de revisión y análisis de políticas, lo que nos demuestra Ivan Lanegra en esta publicación es que una agenda vinculada a la incorporación del Perú a la OCDE rebasa largamente el debate sobre el fortalecimiento de la institucionalidad ambiental del país y de su ente rector —el Ministerio del Ambiente—, o sobre los estándares aplicables a las industrias extractivas, forestales o agroindustriales. Un proceso de esta magnitud nos obliga a incorporar elementos de conflictividad social, desarrollo verde, acceso al agua y planificación urbana, diversificación productiva, ordenamiento territorial y política fiscal. La conexión e interdependencia queda bastante clara y nos invita a repensar en serio el país que queremos construir para las generaciones futuras, más allá de cualquier membresía.

Vladimir Pinto
Programa de Derechos Territoriales
e Industrias Extractivas Oxfam en Perú
Lima, mayo de 2018



Introducción

La evolución de la política ambiental peruana ha estado fuertemente influenciada por factores externos. Por un lado, como resultado de un proceso global de desarrollo del derecho internacional ambiental, puesto de manifiesto en tratados ambientales multilaterales referidos al cambio climático, a la diversidad biológica, al transporte transfronterizo de residuos, o a la prohibición o restricción del uso de sustancias, como por ejemplo, los clorofluorocarbonos, los contaminantes orgánicos persistentes o el mercurio; por otro lado, especialmente durante los últimos años, como efecto de una política de integración económica y apertura comercial que por medio de diversos acuerdos ha tenido un impacto significativo sobre la definición de los objetivos de la política ambiental, así como sobre sus instrumentos de gestión. Esto se explica por la necesidad de los mercados globales y abiertos de evitar las ventajas indebidas que ofrece la producción de bienes y servicios sin considerar los costos ambientales, y para satisfacer las presiones y demandas de sus ciudadanos, en cuanto a los Estados, así como los intereses de los accionistas y *stakeholders* de las empresas.

Es el caso, por ejemplo, del Acuerdo de Promoción Comercial entre el Perú y los Estados Unidos de Norteamérica, y de las obligaciones derivadas del financiamiento del Proyecto Camisea, lo que jugó un papel clave en generar las condiciones para la creación del Ministerio del Ambiente en 2008 (Peirano 2011). Del mismo modo, el citado acuerdo ha impulsado cambios significativos en la legislación forestal.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y los esfuerzos del Perú por ingresar a esta deben ser comprendidos en tal contexto. La OCDE impulsa una agenda de reformas que busca establecer mejores prácticas de políticas públicas en nuestro país. Una de esta es la política ambiental, que si bien se ha visto fortalecida durante la última década, aún no se encuentra suficientemente consolidada para brindar una protección medioambiental eficaz que garantice el goce del derecho a un ambiente sano a nuestra sociedad.

La OCDE, con sede en París y surgida en el contexto del Plan Marshall para la reconstrucción de Europa tras la Segunda Guerra Mundial, cuenta actualmente con 35 países miembros comprometidos con el gobierno democrático y la economía de mercado. La OCDE es un foro en el que los gobiernos pueden comparar e intercambiar sus experiencias en un conjunto muy amplio de políticas públicas, identificando buenas prácticas, adoptando decisiones y recomendaciones. Puesto que no posee la capacidad de sancionar a sus miembros, está construida sobre el diálogo, la búsqueda de consensos y la revisión (y presión) entre pares.

El ingreso del Perú a la OCDE implicará el acceso a un espacio intergubernamental en el que los gobiernos de las economías más desarrolladas del mundo y otras consideradas emergentes comparten experiencias y buscan soluciones a diversos problemas económicos, sociales y de gobernabilidad. Todo ello con información generada bajo estándares internacionales muy altos. Esto se desprende del hecho de que la OCDE se sostiene en un conjunto de valores tales como el de objetividad —sus análisis y recomendaciones son independientes y se basan en evidencias—, apertura —alienta el debate y una visión común de los apremiantes problemas globales—, audacia —cuestiona ideas preconcebidas, comenzando por las propias—, vanguardismo —identifica y atiende tanto los retos emergentes como los de largo plazo— y ética —su credibilidad se basa en la confianza, la integridad y la transparencia.

La OCDE elabora instrumentos reconocidos a nivel internacional por su calidad. Del mismo modo, adopta decisiones —que son vinculantes para sus miembros— y hace recomendaciones —no vinculantes—, así como declaraciones —que tampoco son vinculantes—, en áreas en las cuales es necesario el acuerdo multilateral para que cada país progrese en una economía globalizada. Los países no miembros pueden adherirse a estos acuerdos y tratados. No obstante, la OCDE no tiene mecanismos de sanción por el incumplimiento de las decisiones, recomendaciones o declaraciones, sino que funciona básicamente mediante la presión que ejercen mutuamente sus integrantes.

Para lograr el objetivo de formar parte de dicha organización, el Perú ha ido desarrollando una serie de actividades y relaciones de acercamiento con la OCDE, como su incorporación en comités y grupos de trabajo de tal organización. En este contexto, una de las acciones de mayor importancia ha sido la firma del Acuerdo y Memorándum de entendimiento relativo al Programa País, en diciembre de 2014. Este instrumento de cooperación otorga al Perú una mayor participación en comités, grupos de trabajo, foros globales y redes regionales de la OCDE, así como el espacio para la adhesión a instrumentos de la organización y un conjunto de estudios de políticas públicas con análisis y recomendaciones que el país evaluado se compromete a cumplir si desea ingresar a esta. En dicho contexto, la decisión del Perú de iniciar el proceso de incorporación a la OCDE ha significado la revisión de un conjunto de políticas internas, considerando un conjunto de directrices de la indicada entidad internacional.

El Programa País incluye la Evaluación de Desempeño Ambiental del Perú, publicada en el año 2016, que analiza el periodo comprendido entre los años 2003 y 2013. Este documento brinda conclusiones y recomendaciones sobre las políticas ambientales de nuestro país. El Gobierno peruano, a su vez, publicó un plan de implementación de este, el cual incluye un conjunto de metas y plazos para cumplir con cada una de dichas recomendaciones.

Si bien la evaluación de desempeño ambiental ha identificado un importante camino de reformas, alcanzar estas últimas requerirá la movilización del aparato estatal y de la voluntad política para hacerla realidad y avanzar a la consecución de nuestro objetivo. Debemos precisar que el ingreso a la OCDE no implica que toda la política ambiental vaya a alcanzar los estándares de los miembros actuales de dicha organización, pero sí implica la existencia de un rumbo muy claro y definido hacia tal propósito.

¿Qué condiciones son necesarias para asegurar la implementación de la política? ¿Qué sinergias ofrece respecto de las políticas ambientales y de otras políticas claves, como la fiscal? ¿Cómo es posible utilizar este esfuerzo para avanzar más allá de las recomendaciones de la OCDE? Este libro busca brindar elementos para dar respuesta a estas interrogantes y servir a la vez como una introducción útil para cualquier persona interesada en conocer sobre la materia. Para ello, en el primer capítulo, se presentan las recomendaciones, así como el plan de implementación elaborado por el Gobierno. Se explican sus contenidos, su relación con los estándares de la OCDE en materia ambiental, identificando las principales líneas de acción que contiene, subrayando los componentes ligados a la regulación ambiental de la minería y de los hidrocarburos.

En el segundo capítulo, se identifican las condiciones de gobernanza que serán necesarias asegurar con el fin de lograr el cumplimiento de las recomendaciones planteadas. Finalmente, en el tercer capítulo, se presenta un conjunto de lineamientos para aprovechar los vínculos con otros esfuerzos similares que se desarrollan en materia ambiental —o en áreas cercanas a ella— que podrían generar sinergias relevantes.

Para la elaboración del presente libro, he contado con el apoyo de Rubí Prado Huayanay, quien ha colaborado tanto en la búsqueda de la información como en la sistematización de esta. No tengo sino agradecimiento por su estupenda labor.

Lima, marzo de 2018





1. Las recomendaciones de la OCDE y el Plan de Acción para la Implementación de las Recomendaciones de la Evaluación de Desempeño Ambiental elaborado por la OCDE-CEPAL

En el año 2012, el Perú solicitó ser miembro de la OCDE. Después de ello, en diciembre de 2014, en México, la OCDE y el Perú acordaron y lanzaron el denominado Programa País, de una vigencia de dos años. Este instrumento no es formalmente un mecanismo de incorporación a la indicada organización; no obstante, contiene un conjunto de compromisos que servirán para evaluar la seriedad de las intenciones del país con un conjunto de reformas a largo plazo, claves para dicho proceso[1]. Dichos compromisos están ligados a la necesidad de reformas en un conjunto de políticas que nos permitirían

1 El Programa País es un mecanismo de la OCDE establecido por su consejo en 2013, con el cual «busca desarrollar nuevas formas de asociaciones y colaboración con el propósito de mejorar el bienestar de todos sus ciudadanos, destacando la importancia de la colaboración con todos aquellos países interesados en compartir conocimiento y experiencia, promoviendo reformas, contribuyendo y adhiriéndose a los estándares de la OCDE. Reconociendo el esfuerzo que ejecutan algunos países por alcanzar los estándares de la OCDE y las mejores prácticas en sus políticas públicas, el Programa País está dirigido a ayudar a un número limitado de países a alcanzar esos estándares y prácticas, y de esa manera, servir como ancla para el proceso de reformas en otras áreas de sus políticas púbicas. Al mismo tiempo, estos países deben servir como modelos regionales proyectando sus avances en beneficio de otros países vecinos». (Acuerdo Nacional 2015)

alcanzar los estándares de la OCDE en un espectro amplio de temas, incluida la política ambiental. Esta última es precisamente una de las identificadas como prioritarias por el Programa País, tal como se aprecia en el siguiente gráfico recogido del *Estudio multidimensional del Perú*, volumen 1: "Evaluación inicial", elaborado por la OCDE.

RESULTADOS DE BIENESTAR ACTUALES Y ESPERADOS PARA EL PERÚ: COMPARATIVA MUNDIAL

Fuente: OCDE 2015.

Como parte del Programa País, entre los años 2014 y 2016, el Perú pasó por el proceso de *evaluación del desempeño ambiental* (EDA), cuyo propósito fue analizar la situación ambiental, así como las políticas, la gestión y la regulación ambiental del país. El período analizado fue el comprendido entre los años 2003 y 2013. La EDA es uno de los estudios publicados como fruto del Programa País y contiene una lista de 66 recomendaciones en diversas áreas de la política, gestión y regulación ambiental. Posteriormente, el

Gobierno peruano —bajo el liderazgo del Ministerio del Ambiente— elaboró el plan de acción para la implementación de las recomendaciones señaladas en el documento, después de un largo proceso de coordinación al interior del Ejecutivo, en el que se incluyó a distintas entidades gubernamentales, pero también a otras entidades estatales que no forman parte de aquel. Dicho plan ha establecido un conjunto de actividades, objetivos y resultados esperados que comprenden un período de cinco años, es decir, hasta 2021. Posteriormente, en noviembre de 2016, el Estado peruano comunicó formalmente a la Secretaría General de la OCDE el interés de ser invitado como miembro pleno de la organización. Al momento de culminar la edición de este libro, la OCDE aún no había cursado dicha invitación.

Como ha destacado Mariano Castro (2017: 6), el esfuerzo reseñado debe llevarnos paulatinamente a cumplir las condiciones en materia de desempeño ambiental —incluidas las políticas y gestión ambiental— que debe acreditar el Perú para ser miembro de la OCDE y lograr una mayor integración y conciliación entre nuestras políticas públicas, en el marco de un enfoque de desarrollo sostenible que integre los objetivos de las distintas políticas públicas (económica, energética, agraria, forestal, minera, industrial, pesquera, comercial, fiscal, etc.) con los objetivos de la política ambiental.

a. Breve balance de la política ambiental en el Perú

Aunque desde mediados del siglo XX el Perú empezó a desarrollar políticas sectoriales en materia ambiental (parques nacionales, política forestal, salud ambiental, etc.), no fue sino hasta la promulgación del Código del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales, en 1990, que se contó con una política ambiental moderna, basada en un enfoque sistémico e inspirada en la idea de la sostenibilidad en el marco del proceso que conduciría a la Cumbre de la Tierra en 1992.

Sin embargo, diversos estudios (Banco Mundial 2005, Banco Mundial 2006, Pulgar-Vidal 2006, Lanegra 2008) apuntaban a la necesidad de corregir el modelo surgido en la década de 1990, dado su carácter fuertemente sectorial, lo cual impedía dar atención a los problemas de coordinación e integración de políticas, propios de la política ambiental. La creación del Ministerio del Ambiente (Minam) en 2008, así como la aparición de diversas instituciones especializadas en la fiscalización (OEFA), evaluación de impacto ambiental (Senace), en la gestión de las áreas naturales protegidas (Sernanp), en el manejo de recursos naturales como el agua (ANA) o los recursos de la flora y fauna silvestre (Serfor), responden a un intento por corregir esa situación. En perspectiva, el modelo sectorial, aunque persistente, es atravesado hoy por mayores restricciones transectoriales. Al respecto, Dourojeanni, Raez y Valle-Riestra (2016) sostienen que «todas las instituciones ambientales, comenzando por el propio Ministerio del Ambiente, han madurado y han cumplido lo esencial de sus funciones;

destacan [en este contexto] el funcionamiento del OEFA y el nacimiento del SENACE, probablemente los logros ambientales más trascendentes del periodo [2011-2016]».

A pesar de ello, las presiones de distintos actores económicos y sociales han demostrado que los arreglos institucionales existentes han sido incapaces de proteger la regulación ambiental de eventuales retrocesos o de procesos de parálisis. Muestra de ello, fue la aprobación, en julio de 2014, de la Ley N° 30230, norma orientada a promover las inversiones en el país —en un contexto de caída de los precios de los minerales y de un menor crecimiento económico con relación al quinquenio anterior—, la cual fue impulsada por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y sus aliados dentro del Gobierno. Como bien describen Dourojeanni, Raez y Valle-Riestra (2016), la norma «redujo el rigor de las sanciones ambientales, se restó autonomía al MINAM en el proceso de creación de áreas naturales protegidas y se acortaron los plazos para la aprobación de EIA». Además, los cambios buscaban reducir la autonomía del Minam en la determinación de la política ambiental, así como en la toma de decisiones dentro de su sector:

> En buena cuenta, el propósito de la Ley N° 30230 fue despojar al sector ambiente de atribuciones e iniciativa, lo cual ocurrió en efecto, pero sin obtener el alegado impulso a las inversiones. Al final del periodo, el desencanto y el vapuleo político habían hecho evidente mella en el MINAM. (Dourojeanni et al. 2016)

Esto se da en un contexto en el cual el apoyo a la política ambiental frente a la agenda económica ha perdido terreno. En 2014, el 51,2% de la población peruana consideraba lo ambiental como prioritario frente a un 27,8% que consideraba el crecimiento económico como prioridad; pero tres años después, 44,2% priorizaba lo ambiental, frente a un 36,8% que consideraba el crecimiento como lo prioritario. La diferencia entre ambas alternativas se redujo a menos de un tercio en un periodo de tres años (Carrión y Zárate 2018).

Esto, desde luego, no se detuvo con el nuevo gobierno. Las presiones por cambios en las regulaciones y en los estándares ambientales continuaron, mientras que el liderazgo público del Minam decayó, priorizando áreas en las cuales existían pocas tensiones con sus pares económicos y productivos. Otras presiones provenían directamente del sector empresarial, como las demandas contra el aporte por regulación, fundamental para el financiamiento del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), o las presiones para entorpecer el proceso de creación de nuevas áreas naturales protegidas.

En este contexto, resulta necesario establecer prioridades para fortalecer la política ambiental. En lo que concierne a los objetivos de la política ambiental, el énfasis debe hacerse, en primer lugar, en el cumplimiento pleno de los estándares de calidad ambiental en sus distintas dimensiones (aire, agua, suelo, ruido, radiaciones

no ionizantes), así como en la reducción significativa de la tasa de deforestación. El riesgo de que estos estándares sean modificados en virtud de presiones de los sectores económicos y productivos sigue presente, lo cual debe ser evitado por medio de arreglos institucionales apropiados que fortalezcan las competencias del Minam. A su vez, los límites máximos permisibles (LMP) deben ser actualizados con el fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos ambientales. Del mismo modo, deben generarse mayores capacidades de gestión que permitan un accionar más eficaz del Estado en el terreno —en particular en las áreas rurales—. El desempeño del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (Senace) y del OEFA ha generado evidencia de que el modelo transectorial resulta más apropiado que el anterior modelo sectorial de evaluación y de desempeño ambiental. Sin embargo, su funcionamiento adecuado dependerá de garantizarle recursos financieros adecuados, del desarrollo de una política de servicio civil meritocrático, de mecanismos que garanticen su independencia, así como de incentivos para que empresas, consultoras y auditoras mejoren, continuamente su desempeño ambiental. No ahondaremos más en este análisis, en la medida en que precisamente esa fue la tarea que la EDA Perú llevó a cabo.

b. La EDA Perú

El Perú no es el primer país latinoamericano que ha desarrollado una EDA. Otros países como México (en tres ocasiones), Chile (en dos), Colombia y Brasil han pasado por el mismo proceso. En todos ellos, las recomendaciones han apuntado a líneas muy similares de preocupación, vinculadas con problemas conocidos de la gobernanza ambiental en América Latina. Esto incluye la debilidad de la institucionalidad ambiental, el proceso de crecimiento impulsado por las actividades extractivas —minería, hidrocarburos, pesca, explotación forestal, etc.—, la existencia de un contexto de desigualdad socioeconómica, la presión de importantes sectores informales e ilegales sobre las comunidades rurales y sobre ecosistemas particularmente frágiles, la necesidad de iniciar la transición hacia una economía baja en carbono y la promoción de una economía verde, así como los desafíos de nuevos riesgos, como los derivados del cambio climático global. Del mismo modo, se debe lidiar con los problemas de coordinación e integración con las distintas políticas gubernamentales que ejercen presión sobre el medio ambiente y sus recursos, sea como fuente de insumos o como cuerpo receptor de los elementos contaminantes que producen. El Perú no es ajeno a esta realidad y esto ha quedado en evidencia en la EDA (OCDE-CEPAL 2016: 5-6). De acuerdo con esta, los principales desafíos del Perú en materia de política ambiental son:

a) Continuar el reforzamiento de la institucionalidad ambiental y del sistema de gestión ambiental en todos sus niveles, asegurando la implementación efectiva de las políticas ambientales.

b) Garantizar que la estrategia de crecimiento verde sea un elemento central del desarrollo, incorporando a los ministerios sectoriales, haciéndolos responsables de los impactos ambientales de sus políticas.
c) Fomentar un mayor uso de los instrumentos económicos para la gestión ambiental, en particular los tributos ambientales, eliminando los subsidios que resulten perjudiciales.
d) Asegurar una mejor gestión ambiental en las industrias extractivas, afrontando la informalidad, mejorando el manejo de sustancias químicas o peligrosas y combatiendo sus efectos negativos sobre la biodiversidad y los ecosistemas.
e) Incentivar el aprovechamiento sostenible del rico patrimonio natural y de las oportunidades que provee para la ecoinnovación y el desarrollo de nuevos sectores económicos.
f) Seguir consolidando los sistemas de información, la educación, la participación y la justicia en asuntos ambientales para construir una conciencia sobre el desarrollo sostenible en todo el país.

Sin embargo, esto constituye solo un primer paso en el largo camino hacia el logro de los estándares de la OCDE (ver anexo). Estos abarcan un extenso campo que incluye la gestión de la calidad ambiental y la de los recursos naturales, así como la respuesta a problemas de gestión ambiental global. También comprende aspectos vinculados a futuros cambios sustantivos en la matriz energética o en los patrones de consumo, como es el caso de la declaración sobre el crecimiento verde. En el siguiente cuadro, se reseñan aquellos instrumentos de la OCDE, a los cuales, a la fecha, el Perú ya se ha adherido, que plantean diversos tipos de exigencia en materia ambiental.

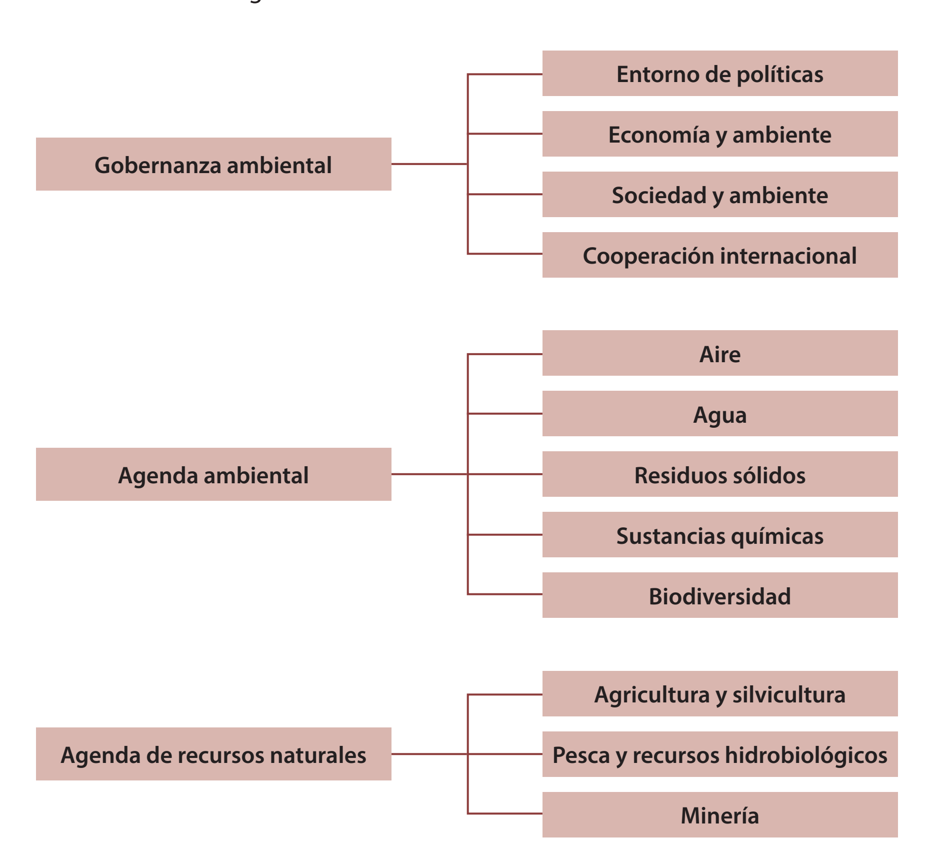
INSTRUMENTOS DE RELEVANCIA AMBIENTAL DE LA OCDE A LOS QUE EL PERÚ SE HA ADHERIDO

INSTRUMENTO	
C(2016)71 - Declaration on Better Policies to Achieve a Productive, Sustainable and Resilient Global Food System	Declaración sobre mejores políticas para lograr un sistema alimentario global productivo, sostenible y resiliente
C/MIN(2011)12/FINAL - Recommendation of the Council on Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas	Recomendación del Consejo sobre orientaciones de debida diligencia para las cadenas de suministro responsable de minerales de áreas afectadas por conflictos y de alto riesgo
C/MIN(2009)5/ADD1/FINAL - Declaration on Green Growth	Declaración sobre el crecimiento verde
C(2000)96/FINAL - Decision of the Council on the OECD Guidelines for Multinational Enterprises	Decisión del Consejo sobre las directrices de la OCDE para las empresas multinacionales

Fuente: OCDE. Elaboración propia.

La EDA y sus 66 recomendaciones son solo un primer paso en la mejora del desempeño ambiental. No cubren, por lo tanto, todas las obligaciones que debe asumir el Perú; es decir, el ser parte de la OCDE en el futuro implicará que el país deba comprometerse con el logro de todas las decisiones, realizando un esfuerzo sostenido para cumplir con las recomendaciones y declaraciones. No obstante lo señalado, una vez que se produzca la invitación formal y se inicie el proceso de adhesión, contaremos con una hoja de ruta que no buscará el cumplimiento inmediato de todos los estándares, sino la generación de las condiciones que permitan delinear un rumbo claro y confiable hacia el logro de dicho objetivo. Por lo tanto, el esfuerzo para el cumplimiento de los estándares excede largamente al que deriva de las recomendaciones de la EDA para el Perú. Por eso, el análisis de las 66 recomendaciones y sus implicancias solo nos ofrece un primer vistazo del camino que se debe seguir, lo cual también nos permitirá una mejor comprensión del esfuerzo mayor que deberá hacer el país durante las siguientes décadas.

Las recomendaciones planteadas en la EDA abordan tres áreas claves: cuestiones de gobernanza, la agenda de la calidad ambiental y la agenda de la gestión de los recursos naturales. El siguiente cuadro resume su estructura básica:



A continuación, presentamos de forma resumida las recomendaciones de cada uno de los bloques indicados.

Gobernanza ambiental

Entorno de políticas

1. Hacer efectiva la necesaria coordinación institucional, horizontal y vertical, integrando visiones parciales y sectoriales. Fortalecer las entidades subnacionales y locales con responsabilidad ambiental.
2. Continuar el proceso de fortalecimiento e implementación del Senace.
3. Consolidar y profundizar la fiscalización y el control ambiental (OEFA, Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, Ministerio Público, Poder Judicial).
4. Continuar el impulso a la zonificación ecológica económica y dar una ley de ordenamiento territorial. Completar los procesos de ordenamiento del territorio y hacer cumplir los instrumentos de ordenamiento existentes. Asegurar la coordinación con los planes de manejo de cuencas.
5. Incrementar los esfuerzos para racionalizar el crecimiento de las ciudades (prevenir la ocupación ilegal de terrenos, coordinar el transporte e infraestructura).
6. Enfrentar los problemas de informalidad.
7. Seguir reforzando el Sistema Nacional de Información Ambiental (Sinia) y su utilización en la política pública. Asegurar el acceso oportuno y transparente a la información ambiental por parte de la población.

Economía y ambiente

8. Completar la estrategia de crecimiento verde. Reforzar la coordinación entre el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan), el MEF, el Ministerio de la Producción (Produce), el Minam y otras entidades, para asegurar el crecimiento bajo en carbono, mediante la definición de objetivos ambientales concretos, medibles y consistentes.
9. Integrar las consideraciones ambientales en el sistema fiscal. Profundizar la aplicación de criterios ambientales en los impuestos sobre combustibles y vehículos. Sustituir el apoyo financiero público por sistemas de pago por el de servicios ambientales.
10. Evaluar los efectos ambientales de las políticas económicas, en particular de gasto e inversión públicos. Ampliar las evaluaciones ambientales estratégicas (EAE) a la política energética y planes de transporte.
11. Desarrollar un sistema de compras públicas verdes e incorporar consideraciones ambientales en el Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal.

12. Reforzar el financiamiento procedente del presupuesto regular para la institucionalidad ambiental. Fomentar la evaluación económica de políticas, planes y programas ambientales, así como el establecimiento de objetivos y metas con cronogramas e indicadores de cumplimiento. Fortalecer la aplicación de herramientas de control de gestión para asegurar el cumplimiento de esos objetivos.
13. Ampliar y profundizar la información económica relacionada con la implementación de instrumentos de política ambiental, mediante el análisis costo-eficacia y según metodologías y estándares internacionales.
14. Potenciar el papel del sector privado en el desarrollo de la ecoinnovación, la eficiencia energética, las energías renovables no convencionales y los sectores de reciclado, reutilización y tratamiento de desechos, etc., mediante incentivos económicos, respaldos crediticios y créditos blandos, asociaciones público-privadas y acuerdos de producción limpia. Incorporar el componente de ecoinnovación en la política de I+D y asegurar que los recursos de las regalías fomenten el desarrollo de centros de conocimiento asociados a la protección ambiental, al aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y a la generación de nuevos nichos de competitividad favorables al medio ambiente. Aprovechar la responsabilidad extendida del productor para fomentar procesos de formalización y reforzar los sistemas de ecoetiquetado.

Sociedad y ambiente

15. Elaborar un plan nacional de acción en materia de salud ambiental: mejora del saneamiento y de la salud laboral, y reducción de la exposición a contaminantes.
16. Potenciar y profundizar la educación formal e informal y la concienciación de la ciudadanía y del sector empresarial en materia ambiental, priorizando las industrias más contaminantes y las comunidades más expuestas y vulnerables.
17. Mejorar la eficacia de los mecanismos de participación ciudadana en el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) y profundizar la consulta previa, particularmente en los grandes proyectos de inversión en los sectores mineros y energéticos.
18. Mejorar las capacidades (y fomentar la especialización) del Poder Judicial, el Ministerio Público y la Policía Nacional para perseguir delitos ambientales.

Cooperación internacional

19. Continuar fortaleciendo las sinergias entre las estrategias de cambio climático, biodiversidad y desertificación.
20. En su condición de país megadiverso, continuar los esfuerzos de protección de ecosistemas terrestres subrepresentados y aumentar la superficie marina protegida para avanzar hacia el cumplimiento de la meta 11 de Aichi: mar y hábitats acuáticos son la prioridad.

21. Seguir fortaleciendo las capacidades que permiten el control del comercio ilegal de especies amenazadas en el marco de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES, sigla por su nombre en inglés).
22. Fortalecer el manejo de residuos, de sustancias químicas y peligrosas con arreglo a los tratados internacionales. Iniciar las acciones de implementación del Convenio de Minamata sobre el mercurio.
23. Proseguir los esfuerzos por cumplir los compromisos internacionales ambientales con el fin de reflejar su creciente papel en la economía de América Latina y la capacidad del país para ser miembro de la OCDE. Seguir avanzando en el desarrollo de una cooperación internacional efectiva y eficaz, que esté orientada a las necesidades ambientales que tiene el país.
24. Desarrollar evaluaciones ambientales de los acuerdos comerciales y de inversión para determinar sus impactos adversos. Promover la aplicación de las directrices de la OCDE en la materia.

Agenda ambiental

Aire

25. Mejorar el monitoreo y la medición de los estándares de calidad ambiental (ECA) de aire.
26. Mejorar el monitoreo de las emisiones contaminantes y dar LMP donde faltan.
27. Ampliar el uso del análisis costo-beneficio de normas de emisión y calidad, y de las medidas de los planes de acción, basándose en información local.
28. Invertir en mejores sistemas de transporte y mejorar la calidad de los combustibles y la calidad de los vehículos (reducción de emisiones).

Residuos sólidos

29. Promover la inversión en la infraestructura del sistema de gestión de residuos.
30. Mantener la baja tasa de generación per cápita de residuos del Perú.
31. Mejorar el diseño del cobro por el servicio de residuos sólidos.
32. Asegurar la coordinación del Minam con las instituciones con responsabilidad en la gestión de residuos no municipales, principalmente industriales y peligrosos, para coordinar las políticas de su gestión.
33. Mejorar la trazabilidad y la información disponible sobre la generación y gestión de residuos distintos de los municipales.

Sustancias químicas

34. Perfeccionar el marco regulatorio —y de atención de emergencias— para mejorar el manejo de los productos químicos durante todo su ciclo de vida.

35. Revisar la eficacia y la eficiencia de los arreglos institucionales para gestionar los riesgos asociados al uso de productos químicos —incluye plaguicidas—, así como los mecanismos de coordinación.
36. Incrementar los recursos humanos y financieros de los servicios públicos con competencias en la gestión de sustancias químicas, con el fin de establecer una institucionalidad capacitada y fortalecida para dichas tareas.
37. Elaborar un sistema único y consolidado de registro de información asociado a los productos y sustancias químicas y peligrosas de importación que no tienen partida arancelaria.
38. Mejorar la infraestructura de control portuario con miras a la gestión y vigilancia adecuada del ingreso de productos importados, de modo que se facilite la inspección y cumplimiento de las normas para prevenir riesgos sanitarios y ambientales.

Agua y saneamiento

39. Introducir un nuevo enfoque basado en riesgos en la gestión de los recursos hídricos.
40. Alinear las tasas (retribuciones económicas) por uso y por vertimiento a las externalidades ambientales, independientemente del uso que se hace del agua.
41. Continuar los esfuerzos encaminados a garantizar el acceso universal al agua potable y a estructuras mejoradas de saneamiento.
42. Ampliar cobertura, parámetros y frecuencia del monitoreo de calidad de agua con el fin de asegurar el cumplimiento de los ECA.
43. Seguir ampliando la cobertura de las plantas de tratamiento de aguas residuales. Para riego, prohibir la reutilización de aguas residuales sin ningún tratamiento, porque representan un riesgo para la salud y el medio ambiente.
44. Consolidar el funcionamiento de espacios de coordinación interinstitucional.

Biodiversidad

45. Incrementar los esfuerzos por mejorar, actualizar y gestionar el conocimiento científico sobre los ecosistemas y especies, así como la variabilidad genética de especies de flora y fauna domesticadas.
46. Reforzar mecanismos interministeriales de coordinación e integración con el SEIA.
47. Establecer un marco jurídico claro sobre el acceso a los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales. Sentar las bases para el desarrollo científico y biotecnológico.
48. Reforzar las capacidades técnicas y financieras del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (Sinanpe) y desarrollar una visión integrada de los roles complementarios de las áreas protegidas públicas y privadas.

49. Otorgar prioridad política y los medios necesarios para la implementación de la Estrategia y Plan de Acción Nacional de Diversidad Biológica al 2021 (EPANDB). Completar las Estrategias y Planes de Acción Regionales de Diversidad Biológica (EPARDB) pendientes y asegurar su implementación.
50. Continuar los esfuerzos existentes para aprovechar el potencial económico del uso sostenible de la biodiversidad y la agrobiodiversidad. Desarrollar el Reglamento de la Ley de Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos.

Agenda de los recursos naturales

Agricultura y silvicultura

51. Robustecer la gobernabilidad forestal y mejorar las capacidades para el manejo sostenible de los recursos naturales (especialmente de los bosques) y la recuperación y conservación de suelos.
52. Fortalecer la investigación y la extensión agrícola. Promover un mayor alineamiento en las prioridades de investigación y una mayor articulación en los programas de trabajo. Asegurar la integración de conocimientos y prácticas ancestrales.
53. Alinear la política de promoción y desarrollo agrario con los objetivos ambientales.
54. Fortalecer el monitoreo de la calidad ambiental en el sector agropecuario y las capacidades técnicas para su diagnóstico.
55. Fortalecer la institucionalidad responsable de la titulación de tierras y acelerar el proceso de titulación, especialmente en territorios indígenas.

Pesca y recursos hidrobiológicos

56. Avanzar hacia una política integrada sobre recursos hidrobiológicos con planificación completa y coherente de los usos del mar y de las cuencas de aguas continentales. Elevar el nivel institucional y político de los organismos de coordinación interadministrativa.
57. Aprovechar el conocimiento científico disponible y reforzar las instituciones con responsabilidad en el suministro de información, como el Instituto del Mar del Perú (Imarpe) y el Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP), con el fin de proporcionar asesoramiento adecuado, transparente, independiente e imparcial para la toma de decisiones y el diseño de políticas.
58. Fomentar el trabajo del Organismo Nacional de Sanidad Pesquera (Sanipes) en el control de los niveles de contaminantes en los productos de la pesca y la acuicultura, como medida preventiva sanitaria y como fuente de información para el monitoreo de la contaminación de masas de agua. Avanzar en el conocimiento y gestión de las fuentes de contaminación de los ecosistemas acuáticos.
59. Redoblar los esfuerzos de vigilancia y fiscalización para acabar con la pesca ilegal y formalizar la pesca informal, mejorando las capacidades de la artesanal.

60. Profundizar el sistema de cuotas de captura. Establecer listados de especies amenazadas y vulnerables, así como las vedas necesarias para su supervivencia, particularmente en la Amazonía. Desarrollar planes específicos de extracción respecto de las especies ornamentales.

Minería

61. Fortalecer las políticas de atención de los pasivos ambientales mineros.
62. Continuar e intensificar los esfuerzos para eliminar la minería ilegal y formalizar la informal, y mejorar las capacidades de la artesanal.
63. Transitar hacia una minería artesanal, particularmente del oro, que utilice técnicas y estándares accesibles internacionalmente para prevenir el deterioro ambiental y las consecuencias sobre la salud y la calidad de vida de las personas de las áreas afectadas.
64. Mejorar las capacidades de los gobiernos regionales.
65. Asegurar la plena aplicación del principio de internalización de costos o del principio de "quien contamina paga". Velar para que las rentas asociadas a la explotación del recurso minero contribuyan al desarrollo sostenible del país mediante inversiones a largo plazo en otras formas de capital (humano, físico o natural), con una consideración más equitativa de las realidades sociales y geográficas.
66. Seguir avanzando en la promoción de una mayor transparencia de los efectos sobre el medio ambiente y la salud de las personas, ocasionados por las actividades mineras. Reforzar la eficacia del acceso a la información y la participación amplia en los procesos de licenciamiento. Promover la incorporación de la temática ambiental en las distintas iniciativas de transparencia.

Aunque las recomendaciones concernientes a las actividades extractivas solo tratan directamente de la minería, los otros temas —gobernanza ambiental y la agenda ambiental, así como los otros puntos de la agenda de los recursos naturales— tocan transversalmente el tema, lo cual considera actividades como la explotación de hidrocarburos, la extracción forestal, etc.

c. El Plan de Implementación de la EDA Perú

La amplitud de las acciones planteadas por la EDA significó un desafío para el Estado peruano. Como señala Mariano Castro —viceministro de Gestión Ambiental entre 2011 y 2016—, esto conllevaba la realización de acciones que excedían largamente el ámbito de competencia del Minam e incluso de actividades que iban más allá del sector público. Por dicha razón, el Minam, en tanto rector de la política ambiental y cabeza del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA), para la preparación del

plan de implementación, propuso convocar a la Comisión Multisectorial Ambiental, instancia de coordinación de alto nivel prevista tanto en la ley del SNGA como en la ley de creación del Minam. Dicho ente rector conformó, a su vez, un grupo de trabajo de naturaleza temporal dentro del marco de dicha comisión —Resolución Suprema Nº 004-2016-MINAM, del 24 de abril de 2016—. Este grupo estuvo conformado por 21 viceministros, 9 jefes de organismos adscritos a los sectores de ambiente, pesquería, agricultura, así como por representantes de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, de la Asociación de Municipalidades del Perú y de la Red de Municipalidades Rurales del Perú. Fue presidido por el viceministro de Gestión Ambiental del Minam (Castro 2017: 22). El plan fue aprobado por dicha instancia mediante acta del 1 de julio de 2016.

El plan tiene una estructura bastante sencilla. Cada una de las recomendaciones ha sido subdividida —de ser necesario— con el fin de generar líneas de acción que organizan objetivos, resultados y actividades a corto (un año), mediano (tres años) y largo plazo (cinco años). Al mismo tiempo, cada línea de acción cuenta con un responsable —o responsables— principales, denominados "líderes", así como corresponsables de ser el caso. De esta manera, se generó una matriz mucho más precisa que permite el seguimiento de los compromisos asumidos por cada sector. Del mismo modo, el plan permitió ligar cada una de las recomendaciones a los estándares ambientales de la OCDE (ver anexo) así como a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). De esta manera, es posible mensurar de mejor forma la dimensión del esfuerzo que ha planteado el Gobierno.

Con el fin de entender mejor el perfil del Plan de Implementación de las recomendaciones de la EDA, es necesario organizar las funciones por tipos de actividad —o líneas de acción— previstos en el plan. De esta manera, es posible distinguir entre acciones que buscan definir la política ambiental —generalmente propuestas de cambio de leyes, desarrollo de planes del más alto nivel, etc.—, de las acciones que buscan cambiar la estructura del aparato público y de las que operan a nivel de los instrumentos de política y gestión ambiental. También nos permite diferenciarlas de las medidas orientadas a fortalecer las capacidades de gestión —tanto en el nivel nacional como en el subnacional—, así como de las acciones orientadas al ámbito no público —incluido el sector privado y la sociedad civil—. En el siguiente cuadro, se resumen los tipos específicos de actividad considerados y una descripción de cada una de dichas actividades.

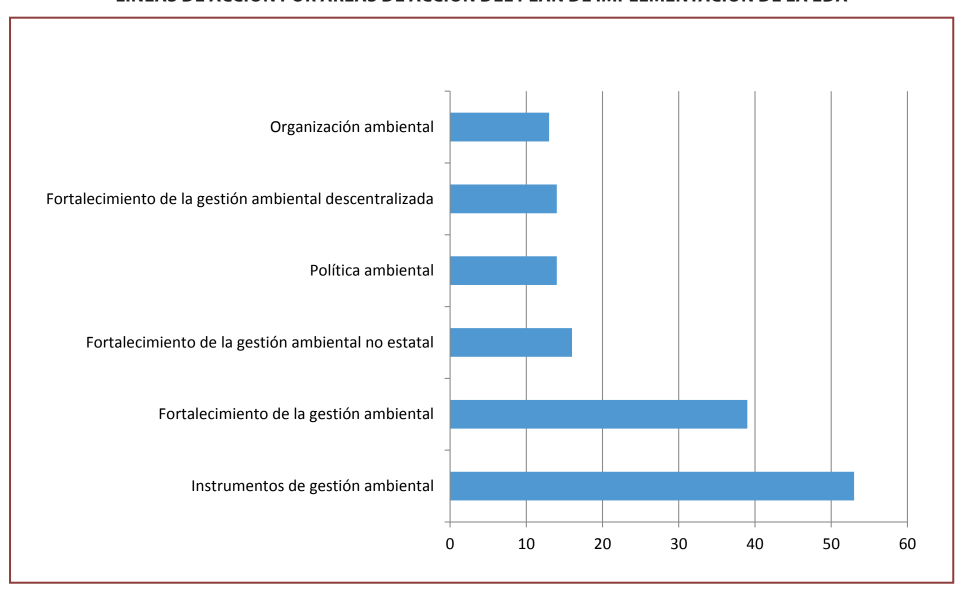
PRINCIPALES CONTENIDOS DEL PLAN DE IMPLEMENTACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES DE LA EDA

ÁREA	TIPO DE ACTIVIDAD	DESCRIPCIÓN
Política ambiental	Cambios en los objetivos de la política ambiental.	Cambios en los objetivos sustantivos de la política ambiental o en las prioridades de dicha política.
Organización ambiental	Creación de entidades.	Propuesta de creación de nuevas entidades públicas.
	Cambios de funciones y competencias.	Cambios normativos en la distribución de competencias.
	Mecanismos de coordinación interinstitucional.	Mecanismos orientados a facilitar la implementación de políticas que necesitan de la colaboración de dos o más entidades públicas o de la colaboración público-privada.
Instrumentos de gestión ambiental	Cambios en la regulación y aplicación de los instrumentos de gestión ambiental.	Dación de normas reglamentarias o de desarrollo legislativo que no modifican objetivos sustantivos de la política ambiental, o de medidas para implementar regulaciones ya dictadas.
Fortalecimiento de la gestión ambiental	Mejora del manejo de la información.	Mecanismos creados para generar o gestionar la información ambiental.
	Mejora de capacidades en el territorio.	Mejora de las capacidades de acción de la gestión ambiental en el territorio, por medio de oficinas o acciones cuyo centro de atención es el manejo ambiental de un territorio específico del país.
	Mejoras en los mecanismos de financiamiento.	Creación o mejora de los mecanismos de financiamiento de la gestión ambiental o de la inversión pública ambiental.
	Mejora de capacidades de funcionarios públicos.	Programas dirigidos a mejorar las capacidades de los funcionarios o servidores públicos.
	Mejora de equipamiento.	Propuesta de adquisición de equipos para la gestión ambiental.
	Inversiones públicas (obras).	Obras o infraestructura financiadas con gasto público.
Fortalecimiento de la gestión ambiental descentralizada	Mejoras de gestión en los gobiernos regionales.	Acciones cuyo principal objetivo es la mejora de las capacidades de gestión del nivel regional de gobierno.
	Mejoras de gestión en los gobiernos locales.	Acciones cuyo principal objetivo es la mejora de las capacidades de gestión del nivel local de gobierno.
Fortalecimiento de la gestión ambiental no estatal	Capacidades en el sector no público.	Programas o acciones de las autoridades para mejorar las capacidades del sector privado o de la sociedad civil.

Fuente: Minam. Elaboración propia.

A partir de este primer nivel de análisis, es posible identificar cuáles son las áreas que involucran un mayor número de acciones. Esto no implica una medida exacta del nivel de esfuerzo necesario para cubrir cada una de estas áreas, pero sí ayuda a entender los énfasis y prioridades de las entidades responsables de la gestión ambiental en general. El siguiente gráfico resume este primer resultado.

LÍNEAS DE ACCIÓN POR ÁREAS DE ACCIÓN DEL PLAN DE IMPLEMENTACIÓN DE LA EDA



Fuente: Minam. Elaboración propia.

Como es evidente, el Gobierno considera que en general los actuales objetivos de la política ambiental son los adecuados; por ello, carga el mayor peso de los cambios en las áreas de fortalecimiento de la gestión ambiental y en la mejora de los instrumentos de gestión ambiental. Algo rezagada aparece la gestión ambiental descentralizada. Este diagnóstico no anda desencaminado. Como han señalado Dourojeanni, Ráez y Valle-Riestra (2016), el último quinquenio gubernamental:

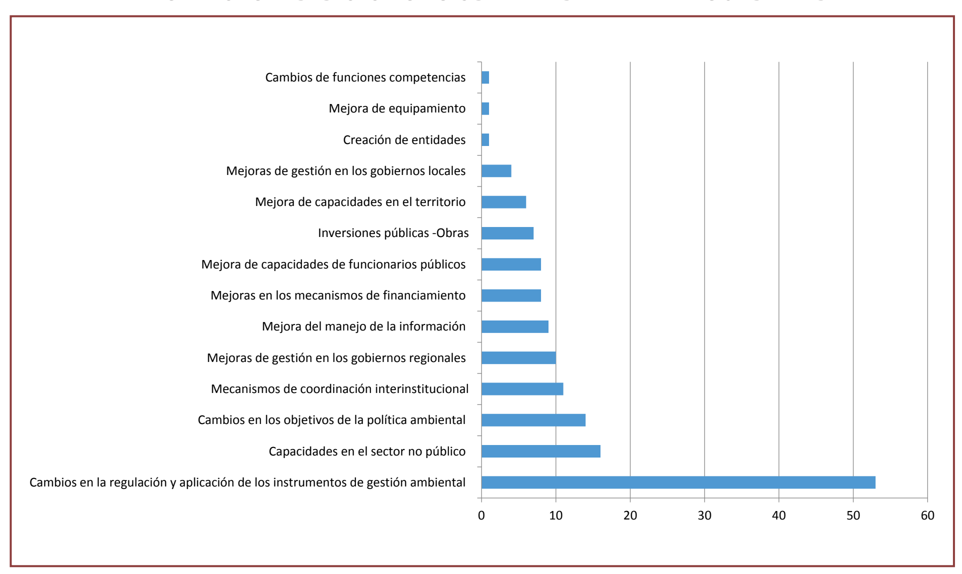
> (…) ha estado marcado por la continuación, mejoramiento y reforzamiento, por el Poder Ejecutivo, de instrumentos legales e institucionales, así como de políticas, planes y estrategias orientados a revertir la tendencia. Al menos parte de estas normas, si son adecuadamente aplicadas, ofrecen un mejor futuro. (201)

Por su parte, las instituciones ambientales, entre ellas el Minam, «han madurado y han cumplido lo esencial de sus funciones; destacan el funcionamiento del OEFA y el nacimiento del SENACE, probablemente los logros ambientales más trascendentes

del periodo» (Dourojeanni et al. 2016: 201). La ejecución del plan debería, por lo tanto, acercarnos a un escenario de mayor eficacia de la política ambiental.

Una mirada más detallada al plan se aprecia en el siguiente gráfico, que presenta la información a nivel de actividad específica.

PRINCIPALES ACTIVIDADES ESPECÍFICAS DEL PLAN DE IMPLEMENTACIÓN DE LA EDA



Fuente: Minam. Elaboración propia.

Como es posible ver, a nivel de organización estatal, los cambios de funciones o competencias, o la creación de nuevas entidades, no constituyen una prioridad. Por el contrario, la necesidad de generar mecanismos de coordinación aparece claramente como la principal línea de acción. En cuanto a las capacidades de gestión que necesitan ser mejoradas, el cuadro pone en evidencia que las áreas en cuestión cubren casi todo el espectro correspondiente. Se esperaría, no obstante, un mayor interés por los temas vinculados al fortalecimiento de la gestión ambiental en el territorio.

d. El Plan de Implementación de la EDA Perú y las actividades extractivas

Como ya se indicó, la EDA Perú 2016 no dedica específicamente más que una sección a las actividades extractivas mineras. Sin embargo, eso no implica que la implementación de las EDA no tenga consecuencias específicas para las actividades extractivas de minería e hidrocarburos en aspectos mucho más amplios. En el siguiente cuadro, se resumen los aspectos previstos más importantes.

PRINCIPALES LÍNEAS DE ACCIÓN DEL PLAN DE IMPLEMENTACIÓN DE LA EDA

ÁREA	PRINCIPALES LÍNEAS DE ACCIÓN
Política ambiental	• La aprobación de una ley de ordenamiento territorial, que puede tener un impacto muy grande sobre el rumbo estratégico de las actividades extractivas. • La estrategia de crecimiento verde, que conlleva la posibilidad de la diversificación productiva. • El Plan de Acción en Salud Ambiental, el cual está ligado a riesgos muy claros derivados de actividades extractivas actuales y pasadas. • La implementación del Acuerdo de París sobre Cambio Climático, que incluye medidas para transitar hacia una economía baja en carbono. • La revisión de los LMP en aire con el fin de determinar si guardan relación con los ECA, acción que puede ejercer presión para lograr LMP más exigentes en la minería. • Niveles más exigentes de LMP para vehículos automotores que usen combustibles fósiles. • La mejora de los ECA de agua y la dación de LMP para efluentes coherentes con aquellos, lo que puede tener impacto sobre las actividades mineras. • La dación de nuevas políticas de ordenamiento pesquero, lo que en ocasiones puede colisionar con las actividades extractivas. • El cambio normativo para los pasivos ambientales mineros. • Nuevos objetivos de política para la actividad minera de pequeña escala, incluida la eliminación del mercurio.
Organización ambiental	El fortalecimiento de los mecanismos de coordinación ambiental, en particular la acción coordinada del OEFA y del Ministerio Público para la persecución de delitos ambientales, así como para la gestión de residuos no municipales —que incluye los mineros y los de hidrocarburos—, y para el manejo de los espacios marino-costeros. La creación de tribunales ambientales especializados.
Instrumentos de gestión ambiental	Este es un campo muy amplio, pero, en general, las acciones están orientadas a mejorar los instrumentos de evaluación y fiscalización ambiental.
Fortalecimiento de la gestión ambiental	Este es otro campo transversal muy amplio que se centra en la generación de mayores capacidades para la gestión ambiental, proveyendo los recursos materiales, financieros y humanos necesarios. Deben tener particular atención el canon minero y su conversión en proyectos a favor de la población, así como el fortalecimiento de los mecanismos de información y transparencia.
Fortalecimiento de la gestión ambiental descentralizada	En este campo, la influencia es más limitada y se centra en las competencias regionales (titulación de tierras en zonas rurales, manejo de los recursos forestales y las tareas en materia de ordenamiento territorial y zonificación ecológica-económica).
Fortalecimiento de la gestión ambiental no estatal	• La promoción de prácticas de consumo de energía más sostenibles y eficientes. • Las alianzas con el sector privado para promover la economía verde. • Fortalecimiento de las capacidades del sector no estatal.

Fuente: Minam. Elaboración propia.

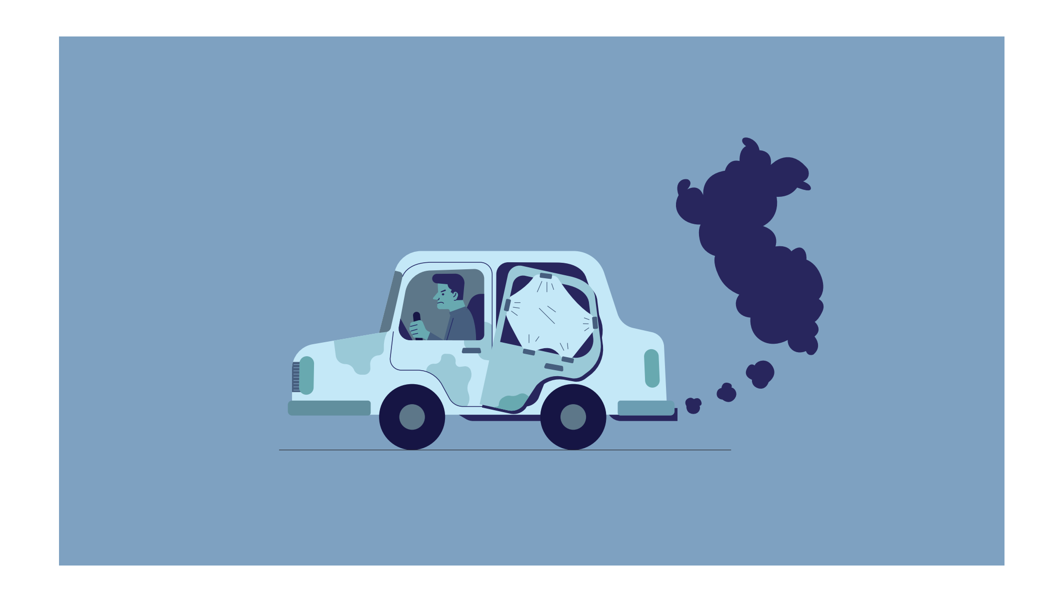
Por lo tanto, incluso sin pasar a la etapa de la futura hoja de ruta, es evidente el impacto que tendrá el proceso de incorporación a la OCDE sobre la regulación de las actividades extractivas y en todos los niveles: la política, la organización y gestión pública y los instrumentos de gestión. Desde luego, esto dependerá de las capacidades efectivas de las autoridades gubernamentales para impulsar una agenda tan ambiciosa. Es posible que muchos de los actores más importantes involucrados en el proceso no tengan incentivos para acelerar la implementación de estas políticas a corto plazo; por dicha razón, gran parte de estas políticas más complejas están pensadas en un horizonte a mediano y largo plazo.

Finalmente, sorprende la casi ausencia de la gestión y prevención de conflictos sociales como una línea fuerte dentro del Plan de Implementación de las recomendaciones de la EDA, salvo por la referencia a:

> Promover el cumplimiento de las líneas directrices de la OCDE para empresas multinacionales y de las directrices de la OCDE sobre la diligencia debida para la gestión responsable de la cadena de suministro de minerales procedentes de zonas afectadas por conflictos y zonas de alto riesgo.

Como reporta permanentemente la Defensoría del Pueblo del Perú, los conflictos ambientales constituyen el 70% del total de conflictos sociales en el país. Del mismo modo, casi el 80% de los conflictos ambientales está vinculado con la minería y los hidrocarburos. Una explicación es que se considera que las actividades sugeridas pueden tener también un efecto preventivo. No obstante, la mejora de las capacidades de gestión de los conflictos y los mecanismos para una presencia temprana del Estado en el territorio resultaba importante, más aun por ser esta última una cuestión que ha venido desarrollando como idea el actual gobierno.

Por lo tanto, un análisis más concienzudo obliga a mirar las condiciones específicas de gobernanza ambiental necesarias y existentes para implementar las recomendaciones de la EDA Perú, lo cual constituye el tema central del siguiente capítulo.



2. Condiciones de gobernanza para la implementación

El Banco Mundial define la gobernanza como «el proceso de interacción entre actores estatales y no estatales para formular y aplicar políticas en el marco de un conjunto determinado de reglas formales e informales que moldean el poder y son moldeadas por este». El poder es entendido por esta entidad como «la habilidad de ciertos grupos y personas para lograr que otros actúen en beneficio de los intereses de dichos grupos y personas, y para conseguir resultados específicos». El Banco Mundial agrega que «según el contexto, los actores pueden establecer un Gobierno como un conjunto de instituciones [organizaciones y reglas] estatales formales que aplican y hacen cumplir las políticas». En este marco:

> los actores estatales desempeñan un papel de mayor o menor importancia con respecto a los actores no estatales, como las organizaciones de la sociedad civil o los grupos de presión empresariales [*lobbies*]. Además, la gobernanza ocurre en diferentes niveles: órganos internacionales, instituciones estatales a nivel nacional, organismos de Gobiernos locales, y asociaciones comunitarias o empresariales. A menudo, estas dimensiones se superponen, creando una compleja red de actores e intereses. (World Bank 2017: 3)

Además, la gobernanza ambiental constituye una parte de la gobernanza en general, que tiene como propósito cumplir plenamente los objetivos de la política ambiental. Esta, a inicios del siglo XXI, sostiene Pablo Andrade (2015: 161):

> puede describirse como un conjunto de procesos —globales, internacionales, nacionales y subnacionales— que ponen en interacción a numerosos actores —en los niveles mencionados— para la construcción de instituciones formales e informales que crean los principios organizadores del acceso, uso y distribución de recursos naturales que hacen posible la reproducción social y biológica de las sociedades humanas contemporáneas.

Es, qué duda cabe, un proceso claramente político, pues dichos principios son objeto de formulación y refutación constante (Andrade 2015, De Castro et al. 2015). La gobernanza ambiental abarca —como estructura formal— las reglamentaciones, prácticas, políticas e instituciones que configuran la manera en que las personas interactúan con el ambiente. Una buena —y eficaz— gobernanza ambiental, afirma el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA 2010), toma en cuenta el papel que cumplen todos los agentes que repercuten en el ambiente: desde las autoridades estatales, hasta los organismos no gubernamentales, el sector privado, la sociedad civil, y la cooperación internacional. Finalmente, la gobernanza ambiental también aparece como un marco analítico para la investigación sobre las cuestiones del desarrollo sostenible (De Castro et al. 2015).

Como describe Porras (2016: 164-165), son cinco los problemas fundamentales que debe enfrentar —y resolver— un buen modelo de gobernanza. En primer lugar, la cooperación entre actores —sean estos gubernamentales o no—, lo cual presupone que las cuestiones que se van a enfrentar no pueden ser resueltas por un solo actor, incluso si este fuera el Estado, aspecto muy claro con relación a la política ambiental. De ahí, la importancia de entender en qué consiste la cooperación, comprender cómo es posible alcanzarla y mantenerla, así como dilucidar sus implicancias para cada uno de los actores.

El segundo problema fundamental de la gobernanza es la presencia de la autoorganización como respuesta a la cooperación, poniendo énfasis en los mercados, en la sociedad civil y en las prácticas comunitarias, con lo cual «los ciudadanos cibernéticos, las OSC [Organizaciones de la Sociedad Civil] y algunos otros actores e instituciones comparten el poder que antes parecía más concentrado o consolidado en menos manos. Este poder, sin embargo, no es formal ni duro, sino más difuso y suave» (Porras 2016: 165-168), aunque su relevancia en materia ambiental sigue siendo limitada, mientras que el discurso de la autoorganización de los mercados luce claramente insuficiente (De Castro et al. 2015).

El tercer problema es la rendición de cuentas, que, en un contexto de cooperación, alcanza mucha mayor amplitud. La rendición de cuentas tiene diversas expresiones, incluida la política electoral (democrática), la administrativa (burocrática), la personal

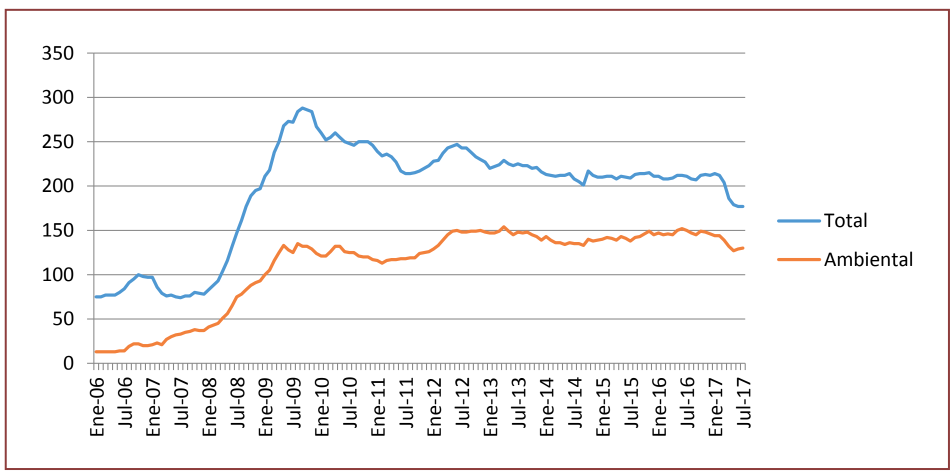
(ética), la profesional (ética profesional), la de resultado —*output*— (satisfacción de los intereses de las personas) y la deliberativa (diálogo público). Este punto es particularmente relevante y apunta al desarrollo de mecanismos de evaluación, seguimiento y monitoreo ambiental. Las autoridades estatales y no estatales con responsabilidades ambientales deben rendir cuenta pública de sus decisiones en tanto afecten bienes públicos, como el ambiente y los ecosistemas de los cuales dependemos.

El cuarto problema es la efectividad de la acción colectiva en un contexto de cooperación y dispersión del poder, lo cual resulta particularmente relevante frente a materias como la ambiental. Por último, el quinto problema es la interdisciplinariedad, en tanto la cooperación obliga a acercarse y escuchar los puntos de vista existentes en distintas disciplinas que sirven de base para la toma de decisiones de cada uno de los actores (Porras 2016: 168–175). Es probablemente uno de los principales desafíos para la gobernanza ambiental, pues obliga a articular saberes de distinta naturaleza (incluidos los tradicionales) al momento de tomar decisiones sobre el ambiente.

Cada dimensión señalada se ha concretado en el Perú en una compleja estructura de gobernanza ambiental multinivel, que incluye a actores en la esfera global y en la nacional, así como en la regional y local. Adicionalmente, en cada uno de estos niveles, se han construido mecanismos de diverso tipo para articular la acción estatal con los distintos actores privados, de la sociedad civil y del ámbito comunitario, incluidos los pueblos indígenas —como es el caso de la consulta previa— y la población rural (De Castro et al. 2015).

A pesar del desarrollo de la institucionalidad ambiental formal y de las distintas propuestas de gobernanza ambiental formuladas e implementadas en el Perú —al igual que en el resto de América Latina—, el deterioro de las condiciones ambientales no se ha detenido y nuevos riesgos han aparecido, como la propia EDA Perú 2016 reconoce. Del mismo modo, los conflictos socioambientales están presentes en todo el territorio y constituyen un indicador de las fallas de la institucionalidad existente, en particular cuando los conflictos derivan en violencia abierta que cuesta vidas. La Defensoría del Pueblo ha reportado desde 2006 la conflictividad social: los conflictos socioambientales representan en la actualidad cerca del 70% del total reportado. En el gráfico siguiente, se puede observar la evolución de estos fenómenos desde el año 2006 hasta 2017.


NÚMERO DE CONFLICTOS SOCIALES Y SOCIOAMBIENTALES REPORTADOS POR LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO ENTRE LOS AÑOS 2006 Y 2017



Fuente: Defensoría del Pueblo. Elaboración propia.

Ante ello, los desafíos para la institucionalidad y la gobernanza ambiental pueden ser divididos entre aquellos que son parte del contexto y aquellos que son internos a ambas dimensiones. En el primer caso, la debilidad general del Estado y las importantes diferencias en las capacidades estatales en el territorio —con áreas en las que el Estado es en la práctica casi inexistente— implican un enorme desafío que no puede enfrentarse solo desde la institucionalidad y la gobernanza ambiental. En un sentido similar, el enorme tamaño que ocupa la informalidad en las economías no puede ser visto como una cuestión aislada e independiente de la formalidad y la ilegalidad. Esto es especialmente relevante en un país como el Perú, con niveles de informalidad muy altos incluso para los estándares latinoamericanos.

En lo que concierne al lado interno, de acuerdo con Corderi y Goy (2017), el Perú ha experimentado un crecimiento económico por encima de la media de los países de la región entre 2005 y 2013. Este proceso de desarrollo ha dado lugar a un aumento generalizado de la presión sobre el ambiente y los ecosistemas. Sin embargo, la desaceleración de la economía —después del fin del *boom* de los precios de las materias primas— trae consigo nuevas presiones sobre la institucionalidad y la gobernanza ambiental. Esto puede implicar presiones para flexibilizar las regulaciones ambientales o limitar el ámbito de competencia de las autoridades ambientales. De igual manera, las entidades ambientales deben lidiar con reducciones del gasto, tanto desde los fondos públicos como desde la cooperación internacional. Todo esto puede generar una política mucho más defensiva que la ordinaria, con el fin de intentar preservar los avances alcanzados en el desarrollo de las actividades extractivas —ingresos de los que depende el Gobierno—, por más insuficientes o contraproducentes que estos sean a largo plazo.

Otro aspecto crítico es la generación de confianza pública en el accionar de la institucionalidad ambiental, así como en la estructura de gobernanza. En medio de un clima general de desconfianza en el papel de las autoridades peruanas, no ha podido resolverse la sensación de profunda desconfianza en el papel del Estado, el cual ha sido visto muchas veces como un simple promotor de la inversión privada antes que un garante de los derechos de sus ciudadanos. Así, «para las comunidades afectadas por las industrias extractivas, el Estado se les presenta como un actor que está lejos de defender sus intereses, y que más bien, parece estar en abierta alianza con las empresas antes que actuar a favor de los ciudadanos» (Crabtree y Durand 2017: 156). Todo esto en un contexto de debilitamiento de los mecanismos de representación política, en el que los esfuerzos por mejorar la capacidad del Estado, haciéndolo más democrático y sometiéndose a una mayor rendición de cuentas, ha enfrentado la resistencia de fuerzas formales, informales e ilícitas, más interesadas en defender sus intereses privados, incluso contra el interés público, manteniendo un Estado poroso y fácilmente capturable por dichos intereses privados (Crabtree y Durand 2017: 157).

En resumen, las instituciones y los mecanismos de gobernanza son sin duda relevantes. No obstante, el camino para su desarrollo y mejora enfrenta obstáculos formidables que pueden ser superados solo tras esfuerzos de largo aliento o a partir de las oportunidades que aparecen en coyunturas críticas, que no dejan de estar acompañadas de riesgos. ¿Ofrece el proceso de incorporación a la OCDE una de dichas ventanas de oportunidad realmente?

Veamos un ejemplo. Una de las recomendaciones de la OCDE apunta a cubrir la brecha en materia de servicios de agua y saneamiento. No es necesario recordar la enorme relevancia que tiene esta área de política para el bienestar de las personas y su ligazón con derechos humanos fundamentales. No obstante, el Plan Nacional de Saneamiento 2017-2021, aprobado en 2017 por el Gobierno, ha identificado un conjunto de riesgos para el logro de dicha meta, los cuales se resumen en el siguiente cuadro.

RIESGOS IDENTIFICADOS POR EL PLAN NACIONAL DE SANEAMIENTO 2017-2021 PARA EL LOGRO DE SUS METAS Y LAS ACCIONES DE RESPUESTA PREVISTAS

RIESGO	ACCIÓN
Coordinación y rectoría: intervenciones no articuladas por los diferentes actores del sector	El Gobierno espera mitigar dicho riesgo con los cambios normativos que implementa el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS).
Capacidades de gestión: la capacidad del sector saneamiento y del mercado para elaborar proyectos de saneamiento de calidad	El Gobierno espera mitigar dicho riesgo con la intervención directa de los Centros de Atención al Ciudadano y las acciones que conlleven el cierre de brechas. Asimismo, el MVCS podrá formular expedientes técnicos, previa suscripción de los convenios respectivos.

RIESGO	ACCIÓN
Financiamiento: la disponibilidad de recursos para el sector	El Gobierno espera mitigar este riesgo con un programa de generación interna de recursos en los prestadores, así como con la vinculación al financiamiento a terceros mediante asociaciones público-privadas para inversiones específicas.
Eficiencia en el gasto: la capacidad del sector saneamiento y sus entidades para absorber en forma eficiente los recursos asignados	Para mitigar el riesgo, el MVCS evaluará a los organismos ejecutores y recurrirá a mecanismos como la tercerización en la ejecución de obras y contratos de gerencia, entre otros, para garantizar el mantenimiento y reposición, orientados a prestar servicios de calidad.
Riesgo político, *lobby* y corrupción: las posibles presiones de las autoridades subnacionales para ejecutar obras de manera directa o con criterios no sostenibles	El Gobierno plantea mitigar este riesgo con la dación de normas relacionadas con la admisibilidad y criterios de asignación de recursos.

Fuente: Plan Nacional de Saneamiento 2017-2021. Elaboración propia.

Como puede observarse, una sola de las acciones recogidas en la EDA plantea de por sí dificultades formidables para lograr sus objetivos: riesgos relacionados con cuestiones de gobernanza que han sido explicados en líneas anteriores. Al respecto, es necesario especificar cada una de las dimensiones aludidas para entender mejor la situación que enfrenta el Plan de Implementación de las recomendaciones de la EDA.

a. Liderazgo y rectoría

Conforme lo indica el Plan de Implementación de las recomendaciones de la EDA, corresponde al Minam, en tanto a cargo de la Secretaría Técnica del Grupo de Trabajo de la Comisión Multisectorial Ambiental que elaboró el plan, ser el responsable de liderar su monitoreo y evaluación. Dicho monitoreo se hará de forma semestral —en coordinación con las autoridades a cargo de las actividades—, con el propósito de verificar los avances y logros conseguidos según las metas a corto, mediano y largo plazo establecidas en el citado plan.

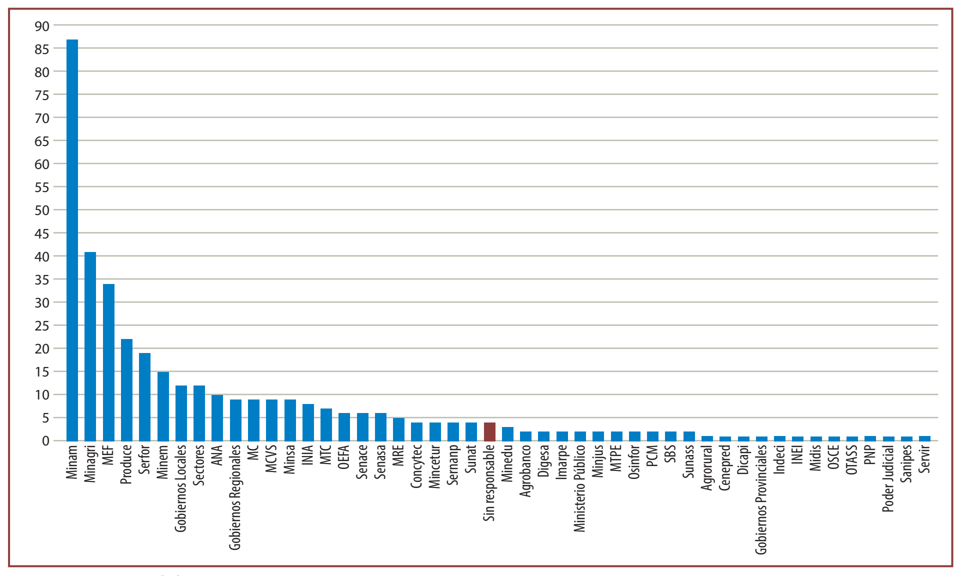
El plan señala, además, que el Minam deberá elaborar un «sistema de monitoreo y evaluación», y dada la complejidad del plan y la cantidad de actores involucrados, deberá «implementar un sistema automatizado que responda a los requerimientos de los diferentes usuarios». Dicho monitoreo deberá seguir cuatro pasos. En primer lugar, revisar lo planificado y alcanzado; en segundo lugar, identificar las brechas entre lo previsto y lo realizado; en tercer lugar, identificar y consensuar las medidas de ajuste con el objetivo de cerrar las brechas y, finalmente, implementar, junto con los actores correspondientes, las medidas para corregir la brecha. El proceso debería repetirse continuamente para conseguir una mejora continua. El plan también señala

la necesidad de ofrecer una retroalimentación al Grupo de Trabajo Multisectorial Ambiental, para optimizar la planificación e implementación.

Finalmente, culminado el periodo de vigencia del plan, corresponde evaluarlo, sobre la base de los reportes de los responsables de las metas programadas, verificando el cumplimiento de estas últimas, los problemas que se presentaron durante el proceso, así como las medidas correctivas tomadas. Todo lo reunido será el insumo de un reporte de avances y resultados que elaborará el Minam. Como ya hemos explicado, la evidencia producida servirá para mostrar la manera en que el país va mejorando la implementación de las políticas públicas, conforme plantea el Programa País. Tanto los reportes de monitoreo como la evaluación final deberán ser remitidos a la Comisión Multisectorial —de naturaleza permanente, para promover las acciones de seguimiento orientadas a una mayor vinculación del Perú con la OCDE—, instancia adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros.

Como ya explicamos, el Plan de Implementación identifica a los responsables principales —líderes— de las líneas de acción que determina. El siguiente cuadro desarrolla con detalle esa distribución de tareas. Desde luego, la entidad con mayores responsabalidades de liderazgo es el Minam, seguido por el Ministerio de Agricultura y Riego (Minagri) y el MEF —indicador muy claro del peso de dicho sector, así como del vínculo de esta agenda con la política económica y productiva—. Le siguen Produce, el Serfor y el Ministerio de Energía y Minas (Minem); y finalmente, las municipalidades, los "sectores" —una definición imprecisa que alude a un conjunto indeterminado de ministerios—, la Autoridad Nacional del Agua (ANA) y los gobiernos regionales.

AUTORIDADES LÍDERES EN EL PLAN DE IMPLEMENTACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES DE LA EDA POR NÚMERO DE LÍNEAS DE ACCIÓN



Fuente: Minam. Elaboración propia.

Desde luego, una primera cuestión que debe analizarse es la capacidad del Minam para liderar el seguimiento del plan y asumir directamente un peso tan importante de la agenda. Una reciente encuesta (Pulso Perú, diciembre 2017), señalaba que este ministerio era visto por apenas el 1% de la ciudadanía encuestada como el «mejor ministerio», mientras que también apenas un 1% lo señalaba como el peor. En cambio, el nivel de desconocimiento sobre sus tareas y responsables sigue siendo de los más altos, según la misma encuesta.

Aparte, el Minam ya sufrió un deterioro de sus capacidades de rectoría y de gestión en julio del año 2014, cuando se aprobó la Ley Nº 30230, la cual le redujo la capacidad de emitir decisiones en temas tan sensibles como el inicio del proceso de creación de áreas naturales protegidas y la dación de normas de calidad ambiental. De igual manera, fue mermado el contenido del ordenamiento territorial —al que se le impedía definir el uso del territorio— y debilitada la capacidad de fiscalización y sanción del OEFA.

Durante el actual gobierno, el Minam ha autorizado nuevos retrocesos, entre ellos, la flexibilización de estándares de calidad ambiental y la eliminación del ordenamiento territorial como área de línea ministerial, así como el abandono del liderazgo en las políticas de combate a la minería ilegal. Al mismo tiempo, las cuestiones vinculadas con su sector parecen depender cada vez más de otros sectores, con lo cual se reduce su margen de acción dentro del Ejecutivo. Debemos recordar, además, que la relativa autonomía constituye un elemento crucial de la institucionalidad ambiental y de la capacidad estatal, tanto para resistir presiones desde el propio aparato público como desde el sector privado —incluidos actores informales e ilegales— (Dargent et al. 2017: 113).

En tal contexto, es muy difícil que pueda ejercer una rectoría efectiva, más aun cuando el perfil ministerial es hasta la fecha muy bajo. Esto puede conllevar varios escenarios: por un lado, podría producirse un vacío que acarree dificultades para cumplir con las tareas del plan; por otro lado, es que sean otras entidades con mayor capacidad de acción quienes en la práctica —en el marco del proceso de incorporación a la OCDE— asuman directamente la conducción del proceso, sea a través del MEF o de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). Por ello, es indispensable que el fortalecimiento del Minam constituya una prioridad en el marco de una futura hoja de ruta, aunque ello va a contracorriente de las tendencias recientes.

b. Coordinación e integración de políticas

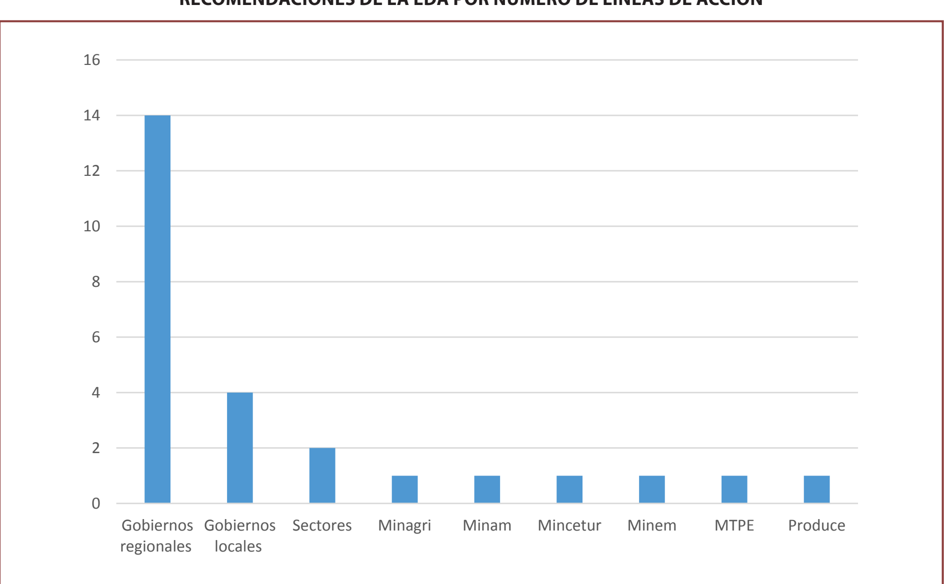
De acuerdo con la OCDE, el Perú, a pesar de esfuerzos recientes, «está muy atrasado en comparación con países similares en cuanto a su capacidad de coordinar políticas públicas de manera efectiva». La percepción dentro del aparato público es que la colaboración y coordinación es insuficiente, y «representa un obstáculo para la

elaboración e implementación de políticas efectivas» (OCDE 2016: 21). Es sobre dicha base que debe considerar las dificultades específicas de coordinación en materia ambiental.

El gráfico mostrado en el punto anterior (a.) también nos alerta de la cantidad de entidades involucradas en la implementación del plan, lo cual acarrea diversas dificultades de coordinación, así como de integración de sus diferentes políticas. Las fallas en estos dos campos pueden derivar en traslapes, duplicidades o parálisis en el desarrollo de las tareas planificadas ante la falta de coordinación efectiva, así como a la mutua anulación de políticas públicas que apuntan a objetivos sectoriales o territoriales sin considerar a otros actores involucrados.

Aun más, en muchas de las actividades previstas en el Plan de Implementación aparecen otras entidades como «corresponsables», tal como se aprecia en el siguiente gráfico:

AUTORIDADES CORRESPONSABLES EN EL PLAN DE IMPLEMENTACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES DE LA EDA POR NÚMERO DE LÍNEAS DE ACCIÓN



Fuente: Minam. Elaboración propia.

En este caso, como queda en evidencia, aparece otra complejidad de la gobernanza ambiental, que es la coordinación multinivel —tanto con los gobiernos regionales como con los locales—. Debemos recordar que ambos niveles de gobierno gozan de autonomía en el ejercicio de sus competencias constitucionales, siendo sus titulares electos directamente por la ciudadanía. Actualmente, el Minam carece de un mecanismo formal específico de coordinación permanente con los gobiernos regionales y con las municipalidades.

La existencia de mecanismos de coordinación está prevista en las normas que regulan en la actualidad la gestión ambiental, tanto en la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental como en la Ley de Creación del Ministerio del Ambiente, además de mecanismos previstos en otros sistemas de gestión. Su uso, no obstante, siempre ha estado sometido a presiones, en vista de que los sectores con más capacidades suelen evaluar que no ganan mucho al participar en tales espacios. Cabe precisar que la coordinación siempre supone liderazgo, lo cual nos regresa al análisis del acápite anterior.

La integración de políticas, al ser más ambiciosa, acarrea más problemas. Las políticas sectoriales enfrentan muy pocas restricciones al momento de formularse e implementarse. Por lo tanto, es habitual que la política ambiental explícita sea contradicha por una política implícita, que en los hechos anula los posibles logros de la gestión ambiental. En un contexto como este, frente al Plan de Implementación de las recomendaciones de la EDA, es probable que la sola consideración de los sectores en su ejecución sea insuficiente para reducir las presiones por llevar adelante políticas sin importar mucho las sugerencias de la EDA.

En cualquier caso, sorprende que el Plan de Implementación de la EDA no considere arreglos institucionales más ambiciosos para enfrentar las demandas de coordinación e integración de políticas derivados del propio plan, incluyendo cambios en la asignación de las competencias como en la generación de mayores niveles de autonomía formal para ciertas entidades del Estado con competencia ambiental. La excepción más importante es la propuesta de contar con una Ley de Ordenamiento Territorial, lo cual, sin embargo, parece ser de poco interés incluso para el Minam, que ha reducido su papel en el tema mediante su último Reglamento de Organización y Funciones (2017). La explicación de esta situación —y la debilidad rectora del Minam— es, desde luego, la prioridad que le han dado los distintos gobiernos a los objetivos económicos —y los sociales—, sobre los ambientales. De esta manera, la política ambiental es vista como una traba o un obstáculo, y las regulaciones ambientales, como trámites innecesarios. En consecuencia, los arreglos institucionales de las principales decisiones públicas contienen a duras penas algunas consideraciones formales sobre la política ambiental. Por el contrario, la Ley Nº 30230, reformó los arreglos institucionales ambientales para hacerlos más dependientes de las decisiones en el campo económico y sectorial productivo.

c. Capacidades institucionales

Dado que las actividades previstas en el plan deben ser desarrolladas por cada una de las entidades responsables, el análisis de capacidades debería hacerse entidad por entidad y cruzando dicha información con las tareas encargadas. Las evidencias en los estudios realizados entre los miembros de la OCDE sugieren que, en general,

la capacidad de gobernanza y la calidad del gobierno tienen un gran efecto en el bienestar, confianza social y legitimidad política (OCDE 2016: 17). En este marco, dicha organización ha señalado que uno de los principales obstáculos que presenta el Perú «es una capacidad limitada del Estado tanto a nivel regional como nacional, que tiene su reflejo en una baja confianza y legitimidad» (OCDE 2015: 21).

En este marco, debe entenderse el objetivo general de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021, que consiste en orientar, articular e impulsar en todas las entidades públicas una gestión idónea para lograr resultados que impacten positivamente en el bienestar del ciudadano y el desarrollo del país, es decir, una gestión estatal orientada al ciudadano. Para lograrlo, dicha política ha establecido un conjunto de objetivos específicos que se muestran en el siguiente cuadro.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE LA POLÍTICA NACIONAL DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA AL 2021

1. Promover que las entidades públicas en los tres niveles de gobierno cuenten con objetivos claros, medibles, alcanzables y acordes con las políticas nacionales y sectoriales.
2. Conseguir que el Estado disponga, asigne y ejecute los recursos presupuestales para financiar los resultados que los ciudadanos esperan y valoran.
3. Redefinir a nivel nacional, regional y local, las competencias y funciones de las entidades en concordancia con el proceso de descentralización.
4. Implementar la gestión por procesos y promover la simplificación administrativa en todas las entidades públicas para generar resultados positivos en la mejora de los procedimientos y servicios orientados a los ciudadanos y empresas.
5. Promover que el sistema de recursos humanos asegure la profesionalización de la función pública con el fin de contar con funcionarios y servidores idóneos para el puesto y las funciones que desempeñan.
6. Monitorear y evaluar la eficiencia y eficacia en la transformación de los insumos, en los productos y en los resultados que los ciudadanos demandan.
7. Desarrollar un sistema de gestión del conocimiento integrado al sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación de la gestión pública, que permita obtener lecciones aprendidas de los éxitos y fracasos, y establezca mejores prácticas para un nuevo ciclo de gestión.
8. Promover el gobierno electrónico mediante el uso intensivo de las tecnologías de información y comunicación (TIC) como soporte a los procesos de planificación, producción y gestión de las entidades públicas, permitiendo a su vez consolidar propuestas de gobierno abierto.
9. Asegurar la transparencia, la participación, la vigilancia y la colaboración ciudadana en el debate de las políticas públicas y en la expresión de opinión sobre la calidad de los servicios públicos y el desempeño de las entidades.
10. Promover, apoyar y participar en espacios de coordinación interinstitucional con entidades del mismo nivel como de otros niveles de gobierno para multiplicar la capacidad de servicio del Estado, en beneficio de los ciudadanos, mediante la articulación de políticas, recursos y capacidades institucionales.

11. Articular las políticas públicas nacionales y sectoriales, las cuales se analizan, diseñan, aprueban, implementan, evalúan y mejoran promoviendo el debate y la participación ciudadana.
12. Fomentar la creación de mecanismos de articulación necesarios para lograr una coordinación eficiente entre las entidades públicas de los tres niveles de gobierno.
13. Promover la descentralización de las funciones, responsabilidades, capacidades y recursos de las entidades públicas en los tres niveles de gobierno para prestar de manera eficaz, eficiente y transparente los bienes y servicios públicos que los ciudadanos demandan.
14. Articular, simplificar y actualizar los sistemas, y promover un funcionamiento que considere la heterogeneidad de las entidades públicas en lo referente a sus funciones, tamaño y capacidades.

Fuente: PCM. Elaboración propia.

Sin embargo, esta política —lógicamente aplicable a todas las entidades a cargo de responsabilidades en el Plan de Implementación de las recomendaciones de la EDA— requerirá tiempo para poder aplicarse. Por lo tanto, deberán conciliarse dos procesos en paralelo, para lo cual se tendrá que avanzar en el logro de los resultados del plan junto con la mejora progresiva de las capacidades necesarias para dicha gestión.

Por ello, es comprensible que una de las principales líneas de acción previstas por el plan busque mejorar las capacidades institucionales de las entidades responsables de la gestión —incluido el sector no público—. Esta considera las siguientes áreas de acción:

PRINCIPALES ACCIONES PREVISTAS PARA LA MEJORA DE CAPACIDADES DE LA GESTIÓN AMBIENTAL EN EL PLAN DE IMPLEMENTACIÓN DE LA EDA

Mejora del manejo de la información	El plan sugiere la creación de mecanismos para generar o gestionar la información ambiental. Entiende que esta es una deficiencia que limita la capacidad de adoptar buenas decisiones, en particular por el carácter disperso, fragmentado y poco accesible de la información ambiental. El plan propone el fortalecimiento del Sistema Nacional de Información Ambiental.
Mejora de capacidades en el territorio	El plan considera la necesidad de mejorar las capacidades de acción de la gestión ambiental en el territorio, mediante oficinas o acciones cuyo centro de atención sea el manejo ambiental de un territorio específico del país. Sin embargo, las brechas en este campo son particularmente profundas y serán consideradas en el tercer capítulo del presente documento.
Mejoras en los mecanismos de financiamiento	Propone la creación o mejora de los mecanismos de financiamiento de la gestión ambiental o de la inversión pública ambiental, lo cual se desarrollará con detalle en el siguiente acápite del presente capítulo.

Mejora de capacidades de funcionarios públicos	El plan sugiere el desarrollo de diversos tipos de programas dirigidos a mejorar las capacidades de los funcionarios o servidores públicos.
Mejora de equipamiento	También hay propuestas de adquisición de equipos para la gestión ambiental, especialmente para el monitoreo ambiental.
Inversiones públicas-obras	Esta es una de las áreas más importantes en cuanto a recursos, sobre todo, por el peso de la infraestructura necesaria para cubrir la brecha del acceso a los servicios de saneamiento, como se verá en el siguiente acápite.

Fuente: Minam. Elaboración propia.

A lo mencionado, debemos agregar las previsiones en materia de fortalecimiento de las capacidades de gestión de los gobiernos regionales y locales. El proceso de monitoreo del plan podrá brindarnos información más específica de la brecha de capacidades que podría impedir avanzar en la ejecución de aquel. Por dicha razón, el sistema de monitoreo y evaluación debería incluir un ítem específico sobre esta materia con el fin de reunir información que pueda ayudar a focalizar mejor el esfuerzo de mejora de las capacidades institucionales.

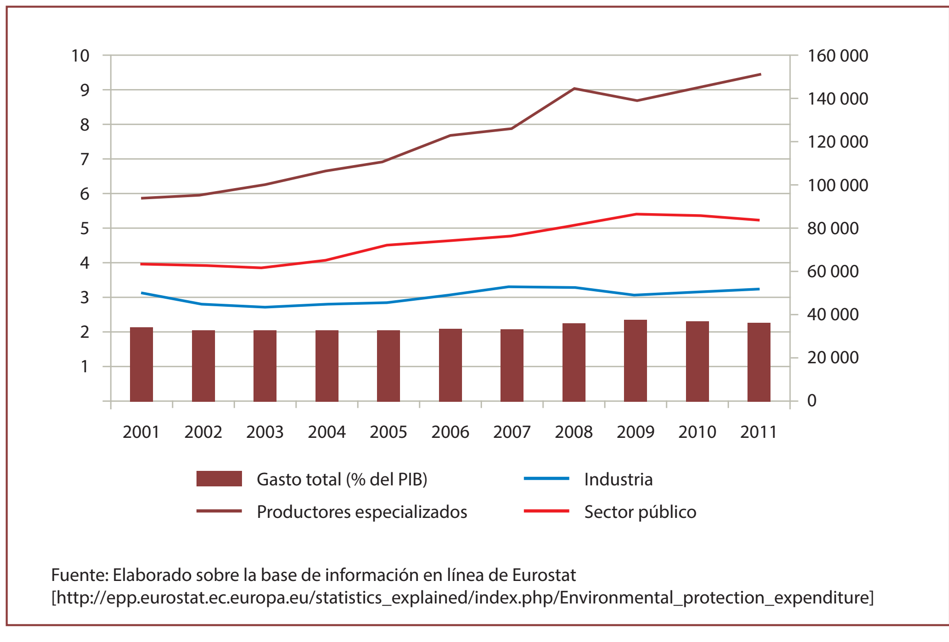
d. Financiamiento

En el Plan de Implementación de las recomendaciones de la EDA, se afirma que su ejecución será financiada «con cargo al presupuesto institucional de los pliegos involucrados, sin demandar recursos adicionales al tesoro público de acuerdo con lo establecido en el Presupuesto Anual de la República». Esta es una fórmula habitual en las decisiones que adopta el Poder Ejecutivo para respetar el marco legal que regula la política fiscal nacional. Como consecuencia, en el plan, se señala que la implementación de las líneas de acción allí previstas —conformadas por programas, proyectos y otras intervenciones— está sujeta «a la disponibilidad presupuestal de las entidades involucradas de conformidad con lo establecido en el Marco Macroeconómico Multianual y las reglas fiscales».

La pregunta que surge es la siguiente: ¿los recursos fiscales ordinarios serán suficientes para cubrir dichas necesidades financieras? Siguiendo a Corderi y Goy (2017), durante el período de expansión de la economía —que implicó una mayor presión sobre el ambiente y los recursos naturales—, el Perú realizó esfuerzos importantes para fortalecer la institucionalidad ambiental, entre estos, reformas de la política ambiental y la creación de nuevas entidades, lo cual ha estado acompañado de un incremento en la asignación de los recursos públicos para la gestión pública ambiental, lo que llevó a que entre 2008 y 2013 el gasto público ambiental aumentara 2,5 veces, pasando de US$ 510,7 millones a US$ 1294,5 millones. Esto implicó que el gasto ambiental pasara

de ser solo el 1,9% del gasto público y el 0,36% del PBI en el año 2008, a representar el 3,1% y el 0,6% respectivamente en 2013. Este nivel de gasto es, en términos de porcentaje del gasto público y del PBI, inferior al de los países de la OCDE. El siguiente cuadro resume la evolución del gasto total —incluido el gasto público— de los países de la Unión Europea (EU-27).

EVOLUCIÓN DEL GASTO TOTAL EN PROTECCIÓN AMBIENTAL EU-27 (PORCENTAJES Y MILLONES DE EUROS)



Fuente: Elaborado sobre la base de información en línea de Eurostat [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Environmental_protection_expenditure]

Fuente: CEPAL 2014: 18

En cambio, a nivel regional, el Perú supera a países como Guatemala, Paraguay o Bolivia (Corderi y Goy 2017: 110). De acuerdo con la EDA Perú, el gasto público ambiental, aunque creciente, fue al final del período de análisis de cerca del 0,4% del PBI y del 2% del gasto público (OCDE-CEPAL 2016: 38). Sin embargo, gran parte del esfuerzo del gasto fue sostenido por la cooperación internacional, que cubrió alrededor del 3% del gasto público ambiental del Perú (OCDE-CEPAL 2016: 46). Otro estudio señala que las donaciones, transferencias y operaciones de crédito financiaron menos del 8% del gasto (Cordery y Goy 2017:12).

Según Cordery y Goy, el origen de los fondos para el gasto ambiental revela un aumento en la capacidad de recaudación directa de fondos (alcanzando un 20% del total) gracias al canon por la explotación de recursos naturales y las autorizaciones ambientales. Los recursos determinados (contribuciones a fondos, fondo de compensación municipal, impuestos municipales, canon y sobrecanon, regalías, renta de aduanas) financiaron el

40% del gasto público ambiental, mientras que los recursos ordinarios (provenientes directamente de la recaudación tributaria) representaron el 32% (2017:12).

Con relación a la distribución del gasto, Lima concentra el 30% de este, aunque ello es comprensible dado el tamaño de su población, lo cual significa que en términos relativos de gasto per cápita se encuentra por debajo de la media nacional, siendo de solo US$ 27,9, cuando la media nacional es de US$ 28,5. A la vez, el gasto ambiental en Lima supuso apenas el 0,4% del PBI departamental, cuando el gasto medio nacional es de 0,7% (Cordery y Goy 2017: 12).

En lo que concierne a las entidades que gastan más en materia ambiental, esto se resume en el siguiente cuadro.

PRINCIPALES ENTIDADES NACIONALES DEL SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN AMBIENTAL POR GASTO PÚBLICO AMBIENTAL ANUAL

Ministerio del Ambiente (Minam)	US$ 173 millones
Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (Sinanpe)	US$ 71 millones
Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)	US$ 55,6 millones
Autoridad Nacional del Agua (ANA)	US$ 161 millones
Ministerio de la Producción (Produce)	US$ 42 millones
Ministerio de Agricultura y Riego (Minagri)	US$ 96 millones

Fuente: Corderi y Goy 2017. Elaboración propia.

Como es natural, las entidades con funciones directamente vinculadas con la gestión ambiental presentan niveles más altos de gasto. Las autoridades sectoriales más importantes en el rubro son Produce y el Minagri, las cuales manejan los principales recursos naturales renovables del país.

El gasto público en la última década ha estado dirigido a tres grandes objetivos estratégicos: la gestión de la calidad ambiental —80% del gasto—, la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales —12% del gasto— y la gobernanza ambiental —8% del gasto— (Cordery y Goy 2017: 111). Como puede verse, esto coincide con la estructura que hemos identificado para el Plan de Implementación de las recomendaciones de la EDA.

PRINCIPALES RUBROS DE GASTO AMBIENTAL

Gestión ambiental	Gestión de la contaminación en las aguas. Gestión de los residuos sólidos.
Conservación y aprovechamiento de recursos naturales renovables	Gestión de las áreas protegidas, la reforestación y la investigación, administración y fiscalización de los recursos pesqueros.
Gobernanza ambiental	Creación de los entes rectores ambientales (Minam y OEFA), acompañada de una creciente asignación de fondos para actividades de regulación, monitoreo y fiscalización.

Fuente: Cordery y Goy 2017. Elaboración propia.

Este análisis inicial podría llevarnos a concluir que la tendencia de aumento del gasto público ambiental permitiría cubrir los costos de la implementación de las recomendaciones de la EDA, en tanto las prioridades coinciden sustantivamente, y el gasto público ambiental podría llegar a representar cerca del 1% del PBI, o más de US$ 2000 millones anuales. Sin embargo, varios factores pueden hacer que dicha tendencia no acompañe el esfuerzo hasta el año 2021: en primer lugar, la reducción del crecimiento económico experimentado durante los últimos años ya ha significado una reducción significativa de las transferencias por canon a los gobiernos regionales; en segundo lugar, la ocurrencia de eventos exógenos, como la crisis originada por El Niño Costero en el verano de 2017, ha obligado a dirigir recursos a dicha área de acción; en tercer lugar, la flexibilización de las normas ambientales puede generar presiones para la reducción del aparato público ambiental.

Adicionalmente, la brecha de infraestructura sigue siendo enorme y constituye uno de los pilares del plan. Así, cumplir la recomendación 41 de la EDA, sobre cobertura de agua y saneamiento, implicaría un enorme esfuerzo financiero. De acuerdo con el Plan Nacional de Saneamiento 2017-2021 —Decreto Supremo N° 018-2017-VIVIENDA— el Gobierno del Perú tiene el compromiso de cerrar las brechas de cobertura urbana de servicios de saneamiento —agua y alcantarillado— en 2021. El año 2030 cerraría dicha brecha en el ámbito rural. La inversión estimada para lograr ese objetivo asciende a S/ 49 500 000. El 80% de dicho monto estará destinado a inversiones para ampliación de cobertura, el 16% correspondería a inversiones en rehabilitación y mejoramiento, y un 4% al fortalecimiento empresarial y a la micromedición. A corto plazo, serán los gobiernos los que sostendrán el gasto público. Solo el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) gastaría, hacia 2021, unos S/ 35 700 000. El Plan Nacional de Saneamiento plantea que, a mediano plazo, la generación interna de recursos de las empresas prestadoras púbicas de servicios de saneamiento sustituirá gradualmente el financiamiento del tesoro público. Aparte, el endeudamiento proyectado con el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Kreditanstalt für Wiederaufbau aportaría otros S/ 3 800 000. A esto, se agregarían los recursos de endeudamiento de Sedapal por S/ 1 700 000, el aporte de las empresas

prestadoras de servicios de saneamiento (tarifas) por S/ 2 500 000, y el financiamiento de las asociaciones público-privadas por S/ 1 600 000.

Por ello, consideramos que la política fiscal constituye un área particularmente relevante para el análisis del cumplimiento de las recomendaciones de la EDA, así como para la hoja de ruta, resultado del proceso de incorporación formal a la OCDE que nos lleve al cumplimiento progresivo de los estándares ambientales de dicha organización.



3. La política ambiental más allá de la OCDE

El desarrollo de la política ambiental peruana tiene un vínculo estrecho con la manera como el Perú definió —explícita e implícitamente— su lugar en el proceso de globalización, lo que ha tenido efectos en diversas dimensiones. En primer término, la política ambiental es formalmente un aspecto clave del proceso de incorporación a una economía abierta. De esta manera, diversos acuerdos comerciales o de integración han incluido cláusulas con compromisos en materia ambiental: esto, sin considerar los procesos impulsados por los espacios multilaterales globales, que han generado otro espacio para el desarrollo de políticas medioambientales. Tal es el caso reciente del Acuerdo de París sobre cambio climático o los Objetivos de Desarrollo Sostenible, de los cuales el Perú forma parte.

Al mismo tiempo, el Perú orientó sus esfuerzos a generar las condiciones para el aprovechamiento de las actividades extractivas, en particular el potencial de la minería. En el caso de los proyectos de gran escala, la necesidad de acceso a fuentes de financiamiento para sus operaciones constituyó otro motor de desarrollo de políticas ambientales explícitas desde la década de 1990. Esto se concretó en la aparición de instrumentos de política ambiental, así como de oficinas especializadas en la materia. Muchas de las organizaciones y regulaciones creadas hace dos décadas siguen vigentes con pocas modificaciones sustantivas.

Los conflictos socioambientales han sido otro impulsor de cambios. Aquellos, de distinto alcance territorial e intensidad, han sido generados en buena medida por

el crecimiento del sector extractivo, en particular durante la etapa del *boom* de los recursos naturales. Esto ha dado lugar a la necesidad de producir respuestas tanto a nivel de políticas como de instrumentos de gestión, así como a la creación de nuevas entidades —incluido el Minam— (Dargent, E.; Orihuela, J. C.; Paredes, M. y M. E. Ulfe 2017; Lanegra 2014). Como se ha visto en el capítulo anterior, esto ha estado acompañado de un aumento sustantivo del gasto público ambiental.

El proceso de incorporación a la OCDE está ligado a estos tres procesos: es parte del proceso de integración global y plantea nuevas exigencias ambientales, considerando la necesidad de hacer compatible el aprovechamiento de los recursos naturales con los estándares medioambientales y la gobernanza del país. Por ello, la política ambiental constituye un campo de estudio y análisis de gran relevancia para dicho proceso. Como se ha explicado, la construcción de los estándares de la OCDE —sean de carácter vinculante o no— responde a procesos con un fuerte componente técnico. De esta manera, su implementación debe conectarse sin duda tanto a los procesos y responsabilidades globales, y a las decisiones sobre el perfil productivo del país, como a los problemas de gestión interna. En este capítulo, se identificarán las sinergias más importantes y se propondrá un conjunto de lineamientos para aprovechar de mejor manera el escenario que abre la incorporación a la OCDE, yendo incluso más allá de dicho proceso.

a. Sinergias de las políticas nacionales

En este acápite, se plantean las sinergias que consideramos que son las más importantes de la política ambiental, con tres políticas claves: la diversificación productiva, la política fiscal y la política de ordenamiento territorial, tomando como base la Estrategia de Crecimiento Verde de la OCDE. Tal declaración fue adoptada en la Reunión del Consejo a Nivel Ministerial de dicha organización, realizada el 25 de junio de 2009, en el contexto del proceso que llevaba a la Cumbre Río+20. Los ministros de 34 países la firmaron y manifestaron que fortalecerían «sus esfuerzos para trabajar en estrategias de crecimiento verde como parte de sus respuestas a la crisis y más allá, reconociendo que lo verde y el crecimiento pueden ir de la mano». Del mismo modo, dichas autoridades otorgaron el mandato de formular una estrategia de crecimiento verde que considera, de forma sinérgica, las dimensiones económicas, ambientales, sociales y tecnológicas del desarrollo. (OCDE 2011)

La OCDE define crecimiento verde de la siguiente manera:

> Significa fomentar el crecimiento y el desarrollo económicos y al mismo tiempo asegurar que los bienes naturales continúen proporcionando los recursos y los servicios ambientales de los cuales depende nuestro bienestar. Para lograrlo, debe catalizar inversión e innovación que apuntalen el crecimiento sostenido y abran paso a nuevas oportunidades económicas. (OCDE 2011: 4)

De acuerdo con la Estrategia de Crecimiento Verde de la OCDE, esta orientación es necesaria en vista de que el crecimiento económico está ligado a la erosión de los recursos naturales y los ecosistemas. Los efectos de ello serían muy graves, incluida «una mayor escasez de agua, un creciente estrangulamiento de los recursos, una mayor contaminación, cambio climático y una pérdida irreversible de la biodiversidad». Todo esto puede debilitar el crecimiento, debido a los mayores costos que pueden generar los cambios en la situación de dichos recursos —por ejemplo, la infraestructura física necesaria para gestionarlos o conservarlos—, y porque introduce una mayor incertidumbre sobre el comportamiento futuro de ecosistemas cuyo funcionamiento aún desconocemos. Por lo tanto, señala la OCDE, la única manera de conseguir que el nivel de vida siga mejorando, es hallando «nuevas maneras de producir y consumir, e incluso redefinir lo que queremos decir con el término progreso y cómo lo medimos» (OCDE 2011: 4).

En el siguiente cuadro, se presentan las cinco fuentes que deberían tomarse —de acuerdo con la OCDE— para lograr ese objetivo:

FUENTES DE CRECIMIENTO VERDE

Productividad	Incentivos para una mayor eficiencia en el uso de los recursos y los bienes naturales, incluidos un aumento en la productividad, una reducción de los residuos y el consumo de energía, así como la disponibilidad de recursos para un uso con el valor más alto.
Innovación	Oportunidades para la innovación, estimuladas por las políticas y las condiciones de un marco de referencia que dé paso a nuevas maneras de crear valor y abordar los problemas ambientales.
Nuevos mercados	Creación de nuevos mercados al alentar la demanda de bienes, servicios y tecnologías verdes, creando con ellos nuevas oportunidades de empleo.
Confianza	Impulso de la confianza del inversionista mediante una mayor previsibilidad y estabilidad con respecto a la manera en que los gobiernos lidian con los problemas ambientales de envergadura.
Estabilidad	Condiciones macroeconómicas más equilibradas, menor volatilidad en el precio de los recursos y apoyo de la consolidación fiscal mediante, por ejemplo, la revisión de la composición y la eficiencia del gasto público, así como el aumento de los ingresos al ponerle precio a la contaminación.

Fuente: OCDE. Estrategia de Crecimiento Verde.

Las mencionadas fuentes están ligadas a las políticas claves de la Estrategia de Crecimiento Verde de la siguiente manera: las tres primeras (productividad, innovación y nuevos mercados) están ligadas a la estrategia de diversificación productiva; la confianza, a la calidad de la regulación ambiental; y la estabilidad, a los temas fiscales. A continuación, desarrollaremos las políticas claves. En el caso de la regulación ambiental, nos abocaremos especialmente a los aspectos territoriales.

Diversificación productiva

La Estrategia de Crecimiento Verde de la OCDE plantea la necesidad de mejorar la productividad, alentar la innovación y desarrollar nuevos mercados. Todos estos aspectos (fuentes de crecimiento verde) están ligados estrechamente a la propuesta de diversificación productiva desarrollada por el Gobierno peruano. Esto, consideramos, tiene un efecto crucial sobre los patrones de producción y de consumo de la sociedad peruana. De un lado, reduciendo progresivamente la dependencia de la economía al desempeño de los sectores extractivos —en particular la minería— y reduciendo los eventuales efectos perversos que una dependencia excesiva de los ingresos de tales sectores trae consigo. De otro lado, puede abrir oportunidades nuevas de prosperidad para sectores tradicionalmente menos beneficiados durante los períodos de bonanza. Incluso, estas nuevas opciones están ligadas al uso eficiente de los recursos naturales —en especial los renovables, como los forestales y pesqueros— y de la biodiversidad. Por ello, la propuesta de diversificación productiva concluye que una mayor participación de dichos sectores debiera estar alineada con los enfoques de desarrollo sostenible, crecimiento verde y producción más limpia promovidos desde el Minam, así como con la mejor gestión de los recursos hídricos, a cargo del Minagri (Ministerio de la Producción 2014: 58).

La protección ambiental, la conservación de la biodiversidad y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales resultan cruciales para mantener las ventajas económicas. Por esta causa, el Plan Nacional de Diversificación Productiva se articula con la Política Nacional del Ambiente mediante su objetivo 5, el cual plantea «lograr el desarrollo ecoeficiente y competitivo de los sectores público y privado, promoviendo las potencialidades y oportunidades económicas y ambientales nacionales e internacionales» (Ministerio de la Producción: 58).

Desde luego, el proceso descrito no implica dejar de lado las actividades que tradicionalmente han estado ligadas al sector extractivo y al aprovechamiento de los recursos naturales renovables o no renovables en general, especialmente las actividades mineras e hidrocarburíferas. Estos sectores han sido motores importantes del crecimiento económico —sobre todo durante el último período de altos precios de los minerales—, y las ventajas comparativas en la materia seguirán generando incentivos para su desarrollo en el país (Ministerio de la Producción 2014: 16). La diferencia, claro, es simplemente que no deberían ser el único sector priorizado.

Los impactos de la diversificación productiva también se verían en los pesos relativos de las necesidades de regulación ambiental, trasladando capacidades y enfocando los instrumentos hacia sectores más modernos e intensivos en tecnología, lo cual constituirá un desafío futuro. Al mismo tiempo, reduciría eventualmente las presiones sobre mayores recursos naturales, especialmente en áreas sensibles social y ambientalmente.

Aparte, las políticas de promoción y desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación ocuparán un lugar central en la estrategia de diversificación productiva del país, para lograr que la transferencia de la tecnología a las empresas permita elevar la competitividad productiva, generando un valor agregado que produzca tanto sostenibilidad económica como ambiental (Ministerio de la Producción: 58). Las ganancias en estas materias ligadas a la política ambiental son evidentes, no solo por la reducción de los impactos ambientales que se eliminarían al adoptar tecnologías limpias y eficientes, sino también por el campo que abre la ciencia y la tecnología al aprovechamiento de las ventajas comparativas del país en materia de biodiversidad y variabilidad climática. Esto resulta crucial, además, en un escenario de cambio climático acelerado, que requerirá mejorar nuestra capacidad de adaptación a partir del uso de la tecnología.

No obstante, también la diversificación productiva puede requerir el cambio de las regulaciones ambientales con el fin de facilitar el desarrollo de un sector económico. Esto puede implicar la simplificación de procedimientos y menores exigencias ambientales. Sin embargo, es indispensable que este enfoque no sea el único frente a los problemas de regulación. Muchas dificultades no surgen de dichos procedimientos, sino de las débiles capacidades estatales para hacerlos cumplir eficientemente. Simplificar trámites sin aumentar las capacidades estatales puede conducir a una menor protección de bienes públicos, como el ambiente y la biodiversidad, así como generar mayores riesgos sobre el bienestar y salud de las personas. Por ejemplo, como indica la propuesta de diversificación productiva, el Gobierno buscará reducir en un 50% el tiempo estimado del trámite de evaluación de los estudios de impacto ambiental en comercio interno e industria (Ministerio de la Producción: 18-19). Esta meta puede ser correcta, siempre que antes se invierta en la capacidad de evaluación del impacto ambiental del Senace, la de Produce y la de los gobiernos regionales, cuando les toque realizar alguna evaluación de dicho tipo. Esta es una necesidad que debe encarar Produce al momento de realizar el monitoreo permanente de identificación de oportunidades de mejoras o perfeccionamiento de la regulación ambiental, el cual debe hacerse en estrecha coordinación tanto con otros ministerios involucrados —en particular el Minam—, como con el sector privado, pero también con la sociedad civil.

Debemos recordar que los estándares de la OCDE también se refieren a la mejora del desempeño ambiental empresarial, lo que es particularmente relevante en un país en el cual en muchas ocasiones las empresas constituyen el actor más fuerte en el territorio, llevando ventaja en capacidades y recursos al propio Estado. Esto implica no solo cumplir con la normativa ambiental, sino invertir en la mejora tecnológica necesaria para acelerar el proceso de transición hacia una economía verde, considerando además el principio de internalización de costos (“quien contamina paga”) previsto en los estándares de la OCDE.

Regulación ambiental y ordenamiento territorial

La Estrategia de Crecimiento de Verde de la OCDE señala que es necesario generar un marco de incentivos que permitan que las actividades económicas tengan lugar «donde sea más ventajoso para la sociedad a largo plazo». En un sentido similar, el documento OECD Territorial Reviews: Peru 2016, afirma que durante la última década, el Gobierno peruano ha invertido en mejorar sus capacidades de planificación estratégica mediante acciones como la creación del Sistema Nacional de Planificación Estratégica (Sinaplan) y del Centro Nacional de Planificación Estratégica (Ceplan). Del mismo modo, destaca la dación del Plan Nacional de Desarrollo Estratégico, el cual ha establecido un marco de política para guiar el desarrollo de políticas, incorporando las dimensiones económicas, sociales y ambientales (OECD 2016: 12). Desde luego, ello está articulado con dos procesos centrales: la descentralización de la gestión ambiental y el ordenamiento territorial. Ambas son herramientas cruciales en la planificación del desarrollo. Igualmente, la OCDE ha insistido en fortalecer las capacidades de gestión de las ciudades, asegurando la coordinación entre las políticas nacionales y las locales en materias como la política ambiental y actividades con impactos ambientales relevantes, como el saneamiento, la construcción y el transporte (OECD 2016: 15).

Para la OCDE, hacer funcionar la descentralización es clave para la mejora de los resultados sociales, económicos y ambientales en el nivel regional (OECD 2016: 18). En lo que concierne a la Descentralización de la Gestión Ambiental, el Gobierno peruano ha transferido de forma limitada competencias a los gobiernos regionales, particularmente en cuanto al manejo de los recursos forestales, la regulación de la minería de pequeña escala, así como sobre el ordenamiento territorial. Sin embargo, las tensiones entre las autoridades nacionales y regionales han sido constantes, llegando incluso al enfrentamiento directo como en el caso del conflicto suscitado a causa del proyecto minero Conga en el departamento de Cajamarca. En otro orden de ideas, los problemas de corrupción también han generado una constante preocupación por el uso correcto de los recursos obtenidos por los ingresos de la explotación de recursos naturales. Aunque la capacidad de ejecución de los gobiernos regionales y locales ha mejorado, sigue siendo limitada la capacidad de estos gobiernos de transformar los recursos públicos en beneficios para la población.

En lo que respecta al ordenamiento territorial, también se observan avances limitados. Un indicador de sus problemas es que hasta la actualidad el principal instrumento ambiental orientado a decidir sobre la ubicación de un proyecto o actividad económica es el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental. No obstante, la certificación ambiental —nombre que recibe la licencia ambiental de proyectos en el Perú— está orientada al análisis de los proyectos individualmente considerados, teniendo dificultades para identificar y resolver los problemas o conflictos entre proyectos de inversión en un mismo territorio. Así, los efectos sinérgicos pueden pasar

de largo o ser minimizados. Un ejemplo de ello es la construcción (mejoramiento) de la carretera Interoceánica en el sur peruano, proyecto en el que desde un inicio se evidenció que su puesta en operación agravaría severamente los problemas ambientales y sociales actuales y provocaría otros (Dourojeanni 2006), lo cual se ha demostrado con el crecimiento de la minería informal en Madre de Dios. Del mismo modo, procesos de evaluación de impacto ambiental han sido cuestionados —como en los recientes casos de los proyectos mineros de Conga y Tía María— en contextos en los que las actividades mineras generaban desconfianza y sensación de riesgos con relación a otras actividades preexistentes, especialmente la agricultura.

La creación y puesta en funcionamiento del Senace, la creación de la Certificación Ambiental Global y el uso aún incipiente de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) —de políticas, planes y programas públicos— han sido parte de los esfuerzos por atender la situación planteada. No obstante, dichas políticas no reemplazan la ausencia de una política territorial más eficaz en el país, ni subsanan la debilidad del ordenamiento territorial.

Es así como la EDA reconoce esta debilidad y situación confusa en materia de ordenamiento territorial, mientras que las recomendaciones y el Plan de Implementación apuntan al desarrollo de un nuevo marco legal del más alto nivel que redefina los objetivos del ordenamiento territorial. Es evidente que dicha ley, como el fortalecimiento de las capacidades de gestión regional y locales, deberían ser prioridades dentro de una hoja de ruta. Además, debería reconocer las políticas de ordenamiento territorial ya existentes, como la forestal, las áreas naturales protegidas, la de protección de pueblos en aislamiento y contacto inicial —reservas indígenas—, que ya establecen restricciones y limitaciones al uso del territorio, así como articularlas con las políticas de ordenamiento urbano. Esto, desde luego, debe ser apoyado con mejores herramientas de información sobre el uso del suelo y sus potencialidades, en línea con lo sugerido por la OCDE (OECD 2016: 11).

La política fiscal

Los desafíos del financiamiento urgen a analizar con cuidado la necesidad de reformas fiscales ligadas a la política ambiental. Como hemos visto, el financiamiento del Plan de Implementación de las Recomendaciones de la EDA podría estar garantizado si la tendencia en el crecimiento del gasto público experimentado durante los últimos años continuara, hasta alcanzar al menos un 1% del PBI, superando los US$ 2000 millones anuales.

No obstante, incluso en ese escenario positivo existen problemas. El sistema de recaudación derivado de las actividades extractivas (canon) ha originado ya un problema de fragmentación de la inversión pública en el nivel subnacional de gobierno (regional y municipal). Con el *boom* de los precios de los minerales, el canon alcanzó

niveles inéditos, pero también incrementó los desbalances en el gasto público entre las municipalidades y gobiernos regionales. De esta manera, las transferencias por el canon estuvieron fuertemente concentradas en solo seis departamentos, los cuales recibieron el 77,7% del total de las transferencias entre 2002 y 2014 (OECD 2016: 18). Todo esto sin perjuicio de los problemas de coordinación de las políticas fiscales y las políticas a nivel regional y local, que reducen el impacto del gasto ambiental (OECD 2016: 12), así como los graves problemas de corrupción que han hecho que muchas autoridades terminen siendo procesadas por las autoridades judiciales.

No obstante, el cambio de estos patrones no es simple. Los ingresos por canon han generado fuertes intereses locales que ocasionarán resistencia a un cambio en las reglas de distribución. Solo un acuerdo muy amplio —de alcance nacional— podría romper dicha resistencia. En cualquier caso, es claro que las políticas ligadas a las actividades extractivas deberían abandonar dicho modelo. El Gobierno también ha enfrentado dificultades para lograr una mayor participación —por medio de tributos— de los ingresos generados por las actividades extractivas. Además, las comunidades de las zonas de influencia de los proyectos han seguido exigiendo una mayor participación en los beneficios de las actividades económicas.

Pero, como ya se explicó, nos encontramos en un contexto de reducción de los precios de los minerales e hidrocarburos. La etapa excepcional de ingresos entre 2005 y 2013 culminó, con lo cual el flujo de ingresos ya no será el mismo, aunque los precios seguirán siendo atractivos para nuevas inversiones. Esto conduce a un planteamiento nuevo sobre la manera de financiar las necesidades generales del desarrollo y de la regulación ambiental en particular. Desde luego, los incentivos para continuar con los proyectos extractivos —sobre todo la minería— se mantienen y nuevos proyectos siguen surgiendo. No pasa lo mismo con el sector hidrocarburos, que ha tenido serias dificultades para poder licitar nuevos lotes hidrocarburíferos, y ha debido encarar eventos negativos, como los derrames en el Oleoducto Norperuano y las quejas por la falta de atención de los pasivos ambientales en la Amazonía, lo cual ha generado protestas de las comunidades nativas de la zona. Recientemente, el Gobierno ha presentado un proyecto de nueva ley de hidrocarburos, el cual, sin embargo, no parece enfocado en las cuestiones ambientales y sociales.

En consecuencia, es necesario mejorar la eficiencia en el gasto público —en línea con los objetivos de la política de modernización del Estado peruano—, a la vez que se busque garantizar que un aumento de la recaudación tributaria tenga como uno de sus objetivos prioritarios financiar el fortalecimiento de la institucionalidad ambiental. Asumiendo que el 0,6% del gasto público ambiental actual no se reducirá, llegar a un 1% del PBI para el gasto público ambiental implicaría un aumento en la recaudación tributaria de al menos 0,4% del PBI —el escenario de una redistribución del gasto parece menos probable—. Desde luego, no es la única necesidad que debe atender

el Estado peruano, el cual, seguramente, requerirá de un aumento de su recaudación. Al respecto, con ocasión de la presentación del *Latin American Economic Outlook 2018*, funcionarios de la OCDE han declarado que el Perú necesita aumentar su recaudación en 3 o 4 puntos del PBI. No obstante, consideramos que la meta del 1% del PBI puede ser un buen referente para los próximos años. No cubrirá todas las necesidades de la gestión ambiental, pero al menos garantizará contar con los recursos que permitan mejorar progresivamente el desempeño ambiental en línea con las exigencias de los estándares de la OCDE.

Otro campo de medidas puede estar orientado a canalizar recursos del sector privado, con instrumentos como las asociaciones público-privadas o los mecanismos de obras por impuestos. Sin embargo, el principal riesgo que se enfrenta es variar las prioridades de inversión en función de las necesidades del sector privado, en lugar de considerar en primer lugar los objetivos públicos. Es por ello que dichos instrumentos deberían ser utilizados teniendo como presupuesto una fuerte orientación pública en lo que concierne a la selección de los proyectos y de los objetivos prioritarios. Esto, desde luego, puede plantear un menor incentivo del sector privado al respecto, pero debemos considerar que estos mecanismos son en esencia formas de adelantar el gasto público y no simplemente gasto privado. Una cuestión diferente es la orientación de las inversiones privadas para conseguir objetivos públicos, que debería descansar en las políticas de ordenamiento territorial y en las de evaluación de impacto ambiental.

b. Lineamientos para la agenda del desarrollo sostenible: ¿más allá de la OCDE?

No obstante la amplitud de temas y procesos cubiertos por los estándares de la OCDE, la agenda del desarrollo sostenible del Perú es más amplia y compleja. Sin embargo, es evidente que los puntos de partida reseñados en el capítulo 1 son un aspecto indispensable para dicho desarrollo. Por lo tanto, tras la invitación que reciba el Perú para incorporarse a la OCDE, la hoja de ruta contendrá un conjunto de responsabilidades que fijarán con mayor claridad las reformas que deberán realizarse en dicho marco. Es probable que solo dicha tarea implique un desafío formidable para las capacidades institucionales del país.

Una hoja de ruta para la incorporación del Perú a la OCDE podría contener al menos los siguientes lineamientos centrales:

a. El desarrollo explícito de un plan de acción que integre las metas de crecimiento verde con un plan de diversificación productiva. Esto debe estar ligado, además, a la agenda de la transición hacia una economía baja en carbono. Para ello, se requerirán políticas activas —incluidas las políticas tributarias— que incentiven el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y que promuevan la

innovación tecnológica, así como la utilización efectiva de las mejores tecnologías disponibles, entre ellas el uso de las energías limpias. Esto debe ligarse, además, a la promoción de cambios en los patrones de consumo hacia formas más sostenibles y orientarse a desacoplar el crecimiento económico y el deterioro ambiental. Para ello, es necesario fortalecer los mecanismos de integración de la política ambiental y las demás políticas públicas, así como las herramientas de coordinación interinstitucional.

b. Continuar el esfuerzo de fortalecimiento de las capacidades de regulación ambiental, en particular en la certificación ambiental, la fiscalización ambiental y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. Esto implica, en línea con otros compromisos internacionales —como el Acuerdo de Promoción Comercial entre el Perú y los Estados Unidos o el Acuerdo Comercial del Perú con la Unión Europea, los Objetivos del Desarrollo Sostenible o el Acuerdo de París—, el aumento progresivo de los estándares ambientales, alcanzando altos niveles de protección, evitando usar la política ambiental como herramienta de la política de promoción de inversiones. Las capacidades de rectoría del Minam deberían ser reforzadas, recuperando su autonomía en la fijación de los estándares de calidad ambiental y asumiendo un papel central en el desarrollo de la legislación sobre el ordenamiento territorial. Aunque sigue siendo una cuestión muy compleja, la adscripción al Minam de la ANA (recursos hídricos) y del Serfor (recursos forestales) resulta lo más coherente para convertir al Minam en una entidad rectora de la política ambiental y del ordenamiento territorial en el Perú. En la misma línea, deben corresponder al Minam la rectoría de la política de ordenamiento territorial, así como la de la política climática, en el marco del Acuerdo de París.

c. Reforzar las capacidades de los gobiernos regionales y municipales con la finalidad de convertirlos en aliados claves en el proceso de promoción del desarrollo sostenible. Para ello, debe articularse esta política tanto con el ordenamiento territorial como con las políticas de modernización del Estado peruano, con la finalidad de reducir los riesgos de ineficiencia en el gasto y de corrupción.

d. La ley de ordenamiento territorial debe ser una prioridad, así como la integración con otras políticas públicas, incluidas las derivadas de la planificación general del desarrollo.

e. El aumento del gasto público ambiental necesitará estar expresamente señalado como objetivo gubernamental. Las crecientes exigencias que trae consigo el cumplimiento de los estándares ambientales solo podrán atenderse con un aumento del gasto. Debe recordarse, no obstante, que esta mejora del gasto público ambiental está relacionada a su vez con ganancias, gracias a la reducción de los costos ambientales, así como con la mejora de la productividad de las empresas. De esta manera, a largo plazo, las ventajas en materia de competitividad

deberán compensar largamente la inversión en la mejora regulatoria. Es particularmente relevante asegurar los recursos para las entidades responsables de tareas esenciales de la regulación ambiental, como el Senace —evaluación de impacto ambiental de grandes proyectos de inversión—, el OEFA —fiscalización ambiental—, el Sernanp —áreas naturales protegidas—, la ANA —gestión de recursos hídricos— y el Serfor —recursos de la flora y fauna silvestres—. Del mismo modo, se deben asegurar recursos para la atención de los pasivos ambientales —mineros e hidrocarburíferos— considerando el nuevo marco legal que propone el Plan de Implementación de las recomendaciones de la EDA, así como la reducción de la informalidad y el combate a las actividades ilegales con altos impactos ambientales, como la minería y la tala ilegal.

f. El cierre de la brecha de la infraestructura de servicios de agua y saneamiento será crucial debido a las enormes ganancias sociales y ambientales que trae consigo. A esto, debe sumarse la atención de la infraestructura de disposición final de residuos sólidos, pues esta y la ausencia de plantas de tratamiento de las aguas residuales domésticas e industriales constituyen una de las principales fuentes de contaminación hídrica y de los suelos.

g. La transición hacia una economía baja en carbono y la implementación de las Contribuciones Nacionalmente Determinadas, derivadas del Acuerdo de París, constituyen una gran oportunidad de sinergias con los compromisos derivados del proceso de inclusión en la OCDE. Así, por ejemplo, mejoras en el transporte público, la titulación de tierras indígenas, la promoción de fuentes de energía renovables, la infraestructura de residuos sólidos, la protección de los recursos forestales son parte de una agenda compartida, que también canalizará recursos nacionales y de la cooperación internacional muy importantes.

h. La implementación de la hoja de ruta debe ser acompañada por un proceso transparente y participativo que le brinde al Gobierno una visión más clara de las prioridades de la agenda ambiental y del desarrollo sostenible del país.

i. Se debe incluir en la hoja de ruta un análisis explícito de los problemas de gobernanza ambiental que deben ser considerados en el proceso. Como se ha señalado en este documento, ese campo es el que plantea los desafíos más importantes con cara a un cambio hacia el desarrollo sostenible. En especial, deben diseñarse arreglos institucionales que fortalezcan el papel rector del Minam, brindándole mayor autonomía para la fijación de los objetivos de la política ambiental y competencias más amplias para alinear las políticas sectoriales con el desempeño ambiental. Todo esto sin dejar de lado otras cuestiones de carácter transversal a todo el sector público, como la lucha contra la corrupción, la gestión por resultados, la transparencia y el desarrollo de un moderno servicio civil.



Conclusiones

1. El proceso de incorporación del Perú a la OCDE constituye una nueva ventana de oportunidad para el fortalecimiento de la política ambiental, en particular en la regulación de las actividades extractivas. Este proceso cubre áreas críticas de la política ambiental, incluida la gestión de la calidad ambiental, la gestión de los recursos naturales renovables y la gobernanza ambiental.

2. Las recomendaciones de la EDA constituyen un programa amplio que plantea un esfuerzo institucional muy extenso que requiere ser coordinado e integrado a los esfuerzos generales de promoción del desarrollo sostenible.

3. El Plan de Implementación de las Recomendaciones de la EDA es un esfuerzo importante del Estado para organizar el accionar público necesario para atenderlas de forma ordenada y sistemática. El plan prioriza las acciones orientadas a la mejora de los instrumentos de gestión ambiental, así como al fortalecimiento de la gestión ambiental, tanto a nivel nacional como subnacional de gobierno. Es, sin embargo, menos ambicioso en el cambio de los objetivos de la política ambiental al plantear una continuidad con la situación actual de dicha política. Un vacío identificado es la ausencia de un enfoque más explícito sobre la gestión de los conflictos sociales.

4. En lo que concierne a los objetivos de la política ambiental, el énfasis debe hacerse, en primer lugar, en el cumplimiento pleno de los estándares de calidad ambiental en sus distintas dimensiones (aire, agua, suelo, ruido, radiaciones no ionizantes), así como en la reducción significativa de la tasa de deforestación. El riesgo de que estos estándares sean modificados en virtud de presiones de los sectores

económicos y productivos sigue presente, lo cual debe ser evitado generando arreglos institucionales apropiados que fortalezcan las competencias del Minam. A su vez, los LMP deben ser actualizados con el fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos ambientales. Del mismo modo, deben generarse —en línea con las recomendaciones de la OCDE— mayores capacidades de gestión, que permitan un accionar más eficaz del Estado en el terreno —especialmente en las áreas rurales—. El desempeño del Senace y del OEFA viene generando evidencia de que el modelo transectorial resulta más apropiado que el anterior modelo sectorial de evaluación y fiscalización ambiental; sin embargo, su funcionamiento adecuado dependerá de garantizarles recursos financieros suficientes, el desarrollo de una política de servicio civil meritocrática, mecanismos que garanticen su independencia, así como incentivos para que empresas, consultoras y auditoras mejoren continuamente su desempeño ambiental.

5. El proceso de seguimiento del plan está a cargo del Minam, que es además el principal responsable de sus actividades. No obstante, es probable que el debilitamiento de dicha entidad pueda atentar contra su liderazgo en este proceso. Tal situación hace necesaria la adopción de medidas específicas por parte del Gobierno para apuntalar el papel de la autoridad ambiental nacional. La adscripción de la ANA y del Serfor al Minam, junto con la rectoría de la política de ordenamiento territorial, podrían formar parte de las medidas que nos permitan alcanzar esta finalidad.

6. Los principales riesgos que enfrenta la ejecución del plan pasan por los problemas de gobernanza ambiental y la debilidad general de la institucionalidad pública en el Perú. El país está haciendo un esfuerzo por corregir esta situación, pero será necesario que el avance del plan marche simultáneamente con las mejoras de la gobernanza ambiental.

7. El financiamiento del plan podría estar garantizado si la tendencia en el crecimiento del gasto público experimentado durante la última década continuara, alcanzando al menos un 1% del PBI, superando los US$ 2000 millones anuales. Sin embargo, es probable que ese crecimiento se reduzca durante los próximos años, mientras que las necesidades de reducción de la brecha de agua y saneamiento sigan siendo enormes. Esto conlleva la necesidad de adoptar medidas para enfrentar este escenario. De un lado, es necesario mejorar la eficiencia en el gasto público —en línea con los objetivos de la Política de Modernización del Estado Peruano—. De otro lado, hay un vínculo estrecho con la política tributaria, en la medida que esta debe hacer posible un aumento de la recaudación tributaria que tenga como uno de sus fundamentos el financiamiento del fortalecimiento de la institucionalidad ambiental. Otras medidas estarán orientadas a canalizar recursos del sector privado hacia los objetivos de la política ambiental, pero bajo una fuerte orientación pública en lo que concierne a la selección de los proyectos y de los objetivos.

8. Otros dos aspectos cruciales del proceso son las estrategias de diversificación productiva y la de ordenamiento territorial, en el marco de la Declaración por una Economía Verde de la OCDE. Estos dos procesos tendrán un alcance mucho mayor a los objetivos ambientales y podrían generar una transformación de la economía y la sociedad peruanas, transitando hacia una sociedad que cumpla con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y en tránsito hacia una economía baja en carbono.

9. La hoja de ruta ante un eventual inicio del proceso formal de incorporación del Perú a la OCDE tendrá seguramente la agenda ambiental como un eje de acción. A partir de ello, será necesario revisar las previsiones planteadas en este análisis. No obstante, consideramos que el gasto público ambiental —y la política fiscal—, la diversificación productiva, el ordenamiento territorial y el tránsito hacia una economía verde deberían ser el centro de dichos esfuerzos.

Bibliografía

- Acuerdo Nacional. *La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Programa País para el Perú. Ayuda memoria*. Lima, Acuerdo Nacional, 2015. Disponible en: http://acuerdonacional.pe/wp-content/uploads/2015/02/AyudaM_Programa-Pais-Peru-OCDE.pdf
- Banco Mundial (2005). *Riqueza y sostenibilidad: dimensiones sociales y ambientales de la minería en el Perú.* Lima: Banco Mundial.
- Banco Mundial (2006). *Análisis ambiental del Perú. Retos para un desarrollo sostenible. Resumen ejecutivo*. Lima: Banco Mundial.
- Carrión, J. y Zárate, P. (2018). *Cultura política de la democracia en Perú y en las Américas, 2016/17: un estudio comparado sobre democracia y gobernabilidad*. Lima: USAID, Vaderbilt, LAPOP, IEP.
- Castro, M. (2017). *La imprescindible estrategia ambiental peruana para acceder a la OCDE*. Lima: SPDA.
- CEPAL (2015). *Guía metodológica. Medición del gasto en protección ambiental del gobierno general*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2014). *El gasto en protección ambiental en América Latina y el Caribe. Bases conceptuales y experiencia regional.* Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL y OCDE (2016). *Evaluaciones del desempeño ambiental, Perú. Aspectos destacados y recomendaciones*. Santiago de Chile: Cepal-OCDE.
- Corderi, D. y Goy, G. (2017). *Análisis de gasto público ambiental en Perú 2008-2013.* Washington D. C., Monografía del BID.
- Costa, E. La justicia ambiental en la evaluación de desempeño ambiental: Chile 2016 de la OCDE. En *Revista de Derecho Ambiental*, Año V N° 7 (Enero – Junio 2017), Centro de Derecho Ambiental de la Universidad de Chile, Santiago de Chile, pp. 94-113.
- Dargent, E.; Orihuela, J. C.; Paredes, M. y M. E. Ulfe (Eds.) (2017). *Resource Booms and Institutional Pathways, The Case of the Extractive Industry in Peru*. London: Palgrave Mcmillan, Latin American Political Economy.

- De Castro, F., Hogenboom, B. y Baud, M (eds.) (2015): *Gobernanza ambiental en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Dourojeanni, M. (2006). *Estudio de caso sobre la carretera Interoceánica en la amazonía sur del Perú*. Washington D. C.: Bank Information Center.
- Dourojeanni, M.; Ráez, E. y E. Valle-Riestra (2016). *Ambiente y recursos naturales del Perú en quinquenio 2011-2016*. Lima: DAR.
- Lanegra, I (2014). Institucionalidad ambiental peruana. En Damonte, Gerardo, Giselle, Vila (editores): *Agenda de investigación en temas socioambientales en el Perú: una aproximación desde las Ciencias Sociales.* Lima: CISEPA, PUCP, pp. 29-46. Lanegra, I (2008). *El (ausente) Estado ambiental*. Lima: CDE.
- Ministerio del Ambiente (2016). *Plan de acción para la implementación de las recomendaciones de la EDA elaborada por CEPAL/OCDE*. Lima: Minam.
- Ministerio de la Producción (2014). *Plan Nacional de Diversificación Productiva*. Lima: Produce.
- OECD (2017). *Environmental Performance Reviews*. OECD.
- OCDE (2015). *Estudio multidimensional del Perú – Volumen 1. Evaluación inicial. Mensajes principales*. París: OCDE.
- OCDE (2016). *Estudios de la OCDE sobre gobernanza* pública. Perú. Gobernanza integrada para un crecimiento inclusivo. París: OCDE.
- OCDE y CEPAL (2016). *Evaluaciones del desempeño ambiental. Chile 2016.* Santiago de Chile: OCDE y CEPAL.
- OCDE y CEPAL (2016). *Evaluaciones del desempeño ambiental. Perú 2016. Aspectos destacados y recomendaciones.* Santiago de Chile: OCDE y CEPAL.
- OCDE y CEPAL (2015). *Avaliação de desempeño ambiental - Brasil 2015*. Santiago de Chile: OCDE y CEPAL.
- OCDE y CEPAL (2014). *Evaluaciones del desempeño ambiental. Colombia 2014*. Santiago de Chile: OCDE y CEPAL.
- OCDE (2013). *Líneas directrices de la OCDE para empresas multinacionales- Revisión 2011*. París: OCDE.
- OCDE (2013). *Evaluaciones de la OCDE sobre el desempeño ambiental: México 2013*. OCDE.
- OECD (2014). *Green growth studies. Green growth indicators 2014*. París: OECD.

- OECD (2016). OECD *Territorial reviews: Peru. Policy highlights*. Paris: OECD.
- OCDE (2015). *Programa País OCDE-Perú. Resúmenes ejecutivos y principales recomendaciones*. OCDE.
- OCDE (2008). *Prospectiva Medioambiental de la OCDE para el 2030. Resumen en español.* París: OCDE.
- OCDE (2011). *Hacia el crecimiento verde. Un resumen para los diseñadores de Políticas*. París: OCDE.
- PEIRANO, G. (2011). *La coherencia de la política ambiental peruana: las implicancias de proyecto gasífero Camisea, en la creación del Ministerio del Ambiente*. Tesis para optar el grado de Magíster en Ciencia Política. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Escuela de Posgrado.
- Porras, F. (2016) *Gobernanza. Propuestas, l*ímites y *perspectiva*. Ciudad de México: Instituto Mora.
- Pulgar-Vidal, M. (2006). *Para hacer tortillas hay que romper huevos: historia de la gestión ambiental en el Perú 1990-2005*. Paper elaborado como parte del Country Environmental Analysis – Peru. Lima: Banco Mundial.
- Shack, N. (2014). *Gasto público ambiental. Los casos del Perú y El Salvador*. Santiago de Chile: CEPAL.
- World Bank (2017). *Governance and the Law. World Development Report*. Washington D. C.: World Bank.

Anexo: Estándares ambientales de la OCDE

N°	TIPO DE INSTRUMENTO	INSTRUMENTO OCDE	(TRADUCCIÓN NO OFICIAL)	ESTÁNDAR	PUEDE ENCONTRAR EL INSTRUMENTO EN:
1	Declaración	C/M (74) 26 - Declaration on Environmental Policy	Declaración sobre política ambiental	• Las políticas de desarrollo económico y social deben llevarse a cabo en estrecha relación con políticas ambientales sanas, a fin de garantizar una contribución equilibrada a la mejora del bienestar humano. • El desarrollo, la extracción, el transporte, el almacenamiento, el uso de la energía y la eliminación de desechos relacionados de fuentes nuevas y existentes, así como de otros recursos escasos, deberían realizarse en condiciones que salvaguarden los valores ambientales. • Los gobiernos alentarán: (i) la promoción de tecnologías no contaminantes; (ii) la conservación de la energía y otros recursos escasos; (iii) esfuerzos intensificados para reciclar materiales; y (iv) el desarrollo de sustitutos de sustancias escasas o ambientalmente nocivas. • Los gobiernos continuarán observando y refinando aun más el principio de "quien contamina paga" y otros principios acordados para alentar la protección ambiental y evitar las distorsiones económicas internacionales y, cuando sea conveniente, alentar la armonización de las políticas ambientales. • Los gobiernos cooperarán para resolver problemas transfronterizos de contaminación. • La planificación ambiental integral, incluida la relacionada con el uso de la tierra, debería constituir un elemento importante de la política gubernamental. • La evaluación previa de las consecuencias ambientales de actividades públicas y privadas significativas debe ser un elemento esencial de las políticas aplicadas a nivel nacional, regional y local.	http://webnet.oecd.org/OECDACTS/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=66&InstrumentPID=63&Lang=en&Book=

N°	TIPO DE INSTRUMENTO	INSTRUMENTO OCDE	(TRADUCCIÓN NO OFICIAL)	ESTÁNDAR	PUEDE ENCONTRAR EL INSTRUMENTO EN:
2	Recomendación	C(79)116 - Recommendation of the Council on the Assessment of Projects with Significant Impact on the Environment	Recomendación del Consejo sobre la evaluación de proyectos con impacto significativo en el medio ambiente	• Integrar las consideraciones ambientales sustantivas en los arreglos para la planificación regional y del uso de la tierra y, utilizando los procedimientos de evaluación ambiental, según corresponda, en el proceso de planificación y toma de decisiones de todos los proyectos que tengan un impacto potencialmente significativo en el medio ambiente. • Incorporar, cuando corresponda, soluciones alternativas en la evaluación del impacto ambiental, a fin de llegar a las mejores opciones ambientales. • Incluir medidas prácticas y apropiadas para consultar a las autoridades públicas y otras organizaciones que tengan funciones y responsabilidades relevantes para el impacto ambiental de los proyectos. • Introducir, cuando corresponda, medidas prácticas para informar al público y para la participación de aquellos que puedan verse afectados (directa o indirectamente) en las etapas adecuadas del proceso de adopción de decisiones sobre los proyectos. • Asegurar que haya medios para poner en práctica las medidas derivadas del proceso de evaluación de impacto ambiental. • Introducir medidas prácticas para monitorear los efectos en el medio ambiente de proyectos importantes que han sido sujetos a procedimientos de evaluación de impacto ambiental. • Establecer procedimientos de evaluación ambiental para las acciones que puedan tener efectos transfronterizos significativos.	http://webnet.oecd.org/OECDACTS/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=26&InstrumentPID=24&Lang=en&Book=
3	Recomendación	C(74)216 - Recommendation of the Council on the Analysis of the Environmental Consequences of Significant Public and Private Projects	Recomendación del Consejo sobre el análisis de las consecuencias ambientales de proyectos públicos y privados significativos	Abrogada el 12 de julio de 2017 - C (2017) 80	http://webnet.oecd.org/OECDACTS/Instruments/PrintInstrumentView.aspx?InstrumentID=7&amp%3BInstrumentPID=5&InstrumentHID=0&amp%3BLang=en

N°	TIPO DE INSTRUMENTO	INSTRUMENTO OCDE	(TRADUCCIÓN NO OFICIAL)	ESTÁNDAR	PUEDE ENCONTRAR EL INSTRUMENTO EN:
4	Recomendación	C(90)164 - Recommendation of the Council on Integrated Pollution Prevention and Control	Recomendación del Consejo sobre prevención y control integrados de la contaminación	• Considerando que los controles sobre la liberación de sustancias a un medio ambiente puede dar como resultado el desplazamiento de la misma a otro medio ambiente y que en muchos estados miembros, los esfuerzos de control de la contaminación se centran en cada medio ambiente por separado, y que los controles sobre la comercialización y el uso de sustancias se llevan a cabo como actividades separadas, la OCDE recomienda practicar la prevención y el control integrados de la contaminación, teniendo en cuenta los efectos de las actividades y sustancias sobre el medio ambiente en su conjunto cuando evalúen los riesgos que plantean y cuando desarrollen y apliquen controles para limitar su liberación. • Adoptar procedimientos administrativos y medidas institucionales para garantizar que se pueda lograr un enfoque integrado de la prevención y el control de la contaminación de manera eficiente. • Asegurar que las leyes y regulaciones respalden la prevención y el control integrados de la contaminación: (i) evaluando en qué medida se presentan impedimentos para la implementación de un enfoque integrado, (ii) enmendando las leyes y regulaciones existentes, para eliminar dichos impedimentos; y (iii) adoptando nuevas leyes y regulaciones destinadas a promover la prevención y el control integrados de la contaminación.	http://webnet.oecd.org/OECDACTS/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=39&InstrumentPID=36&Lang=en&Book=
		Annex: Guidance on integrated pollution prevention and control	Anexo: Directrices sobre la prevención y el control integrados de la contaminación	El objetivo de la prevención y el control integrado es prevenir o minimizar el riesgo de daño al medio ambiente como un todo (aire, agua, suelo, organismos vivos y personas). El enfoque integrado implica: • Consideración de todo el ciclo de vida de sustancias y productos (el concepto "de la cuna a la tumba"). • Anticipación de los efectos de sustancias y actividades en todos los medios ambientales incluida la consideración de múltiples vías de exposición y movimiento a través del medio ambiente. • Minimización de la cantidad y nocividad de los residuos. • El uso de medios comunes, como la evaluación de riesgos, para estimar y comparar problemas ambientales. • El uso complementario de medidas orientadas a los efectos, tales como los objetivos de calidad ambiental y las medidas orientadas a la fuente, como los límites de emisión. • Fomentar, subsidiar y aplicar tecnologías más limpias y sustituir las sustancias nocivas por otras seguras.	http://webnet.oecd.org/OECDACTS/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=39&InstrumentPID=36&Lang=en&Book=

N°	TIPO DE INSTRUMENTO	INSTRUMENTO OCDE	(TRADUCCIÓN NO OFICIAL)	ESTÁNDAR	PUEDE ENCONTRAR EL INSTRUMENTO EN:
				• La ausencia de información completa no debe excluir la acción preventiva para mitigar el riesgo de daño significativo al medio ambiente. • El público debe ser informado y consultado en la evaluación de los efectos sobre la salud y el medio ambiente de las sustancias y actividades. • Las consideraciones ambientales deberían ser integradas en la toma de decisiones privadas y públicas. • Cambios en las estructuras organizativas y en los procedimientos operacionales y de toma de decisiones internos, así como el establecimiento de mecanismos de coordinación dentro y entre los organismos gubernamentales. • Disposiciones para cooperar internacionalmente y entre diferentes niveles de gobierno dentro de los países. • Se debe considerar no solo la legislación ambiental específica, sino también la legislación en otras áreas, como la energía, el transporte, la agricultura, la silvicultura, los derechos mineros, la ayuda al desarrollo y los impuestos. La toma de decisiones sobre política integrada para la prevención y el control de contaminación debe estar enfocada en: a) La sustancia. b) La fuente (que puede incluir procesos industriales, productos y sectores económicos). c) La región geográfica. Al considerar la selección de instrumentos de prevención y control integrados de la contaminación, se debe prestar especial atención a: a) La emisión de permisos [administrativo] únicos [integrado], que cubran todas las emisiones y procesos. b) Vincular los instrumentos ambientales con los sistemas de planificación del uso de la tierra y de gestión de los recursos naturales y la regulación de servicios como el transporte y otras comunicaciones. c) Realizar evaluaciones de impacto ambiental para propuestas de políticas y proyectos. d) Planificación de políticas para desarrollar estrategias y lograr una mejora general de la calidad ambiental.	

N°	TIPO DE INSTRUMENTO	INSTRUMENTO OCDE	(TRADUCCIÓN NO OFICIAL)	ESTÁNDAR	PUEDE ENCONTRAR EL INSTRUMENTO EN:
				e) Establecer autoridades integradas de inspección y cumplimiento. f) Usar instrumentos económicos. g) El uso de inventarios de emisiones a todos los medios ambientales, junto con inventarios de insumos para poder elaborar una "cuenta de saldo masivo". h) Monitoreo de la condición de los medios ambientales, de la biota y de la condición de los activos culturales y estéticos, para establecer los niveles de degradación o las tendencias.	
5	Recomendación	C(89)12 - Recommendation of the Council on Water Resource Management Policies: Integration, Demand Management, and Groundwater Protection	Recomendación del Consejo sobre políticas de gestión de los recursos hídricos: integración, gestión de la demanda y protección del agua subterránea	Reemplazada por el instrumento C(2016)174/REV1 del 13 Diciembre de 2016.	http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=36&Lang=en&Book=False
		C (2016) 174 FINAL - Recommendation of the Council on Water	Recomendación del Consejo sobre el agua	Los adherentes deberán establecer y aplicar políticas sobre el agua que: 1. Gestionen la cantidad del agua, según la disponibilidad de los recursos hídricos. Gestionar la demanda de agua a nivel nacional o subnacional reflejando las proyecciones a corto y largo plazo basándose en los límites ecológicamente sostenibles del sistema. Promuevan el uso eficiente del agua para aliviar la presión sobre todos los recursos de aguas superficiales y subterráneos, especialmente donde el agua es escasa. Establecer regímenes de asignación de agua que: (i) asignen el agua y el riesgo de escasez de manera no discriminatoria; (ii) sean dinámicos, flexibles y al menor costo social; (iii) respondan a las prácticas consuetudinarias de las comunidades tradicionales, (iv) promuevan el cumplimiento y la aplicación de los derechos sobre el agua. Establezca un monitoreo mejorado de los recursos hídricos y sus usos, las condiciones de cuencas, salud de ecosistemas e interconexiones entre aguas superficiales y subterráneas, para evaluar mejor las necesidades ambientales y la futura disponibilidad de agua y tomar decisiones más sólidas.	http://webnet.oecd.org/OECDACTS/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=349&InstrumentPID=468&Lang=en&Book=

N°	TIPO DE INSTRUMENTO	INSTRUMENTO OCDE	(TRADUCCIÓN NO OFICIAL)	ESTÁNDAR	PUEDE ENCONTRAR EL INSTRUMENTO EN:
				2. Mejoren la calidad del agua reduciendo y administrando la contaminación del agua, de todas sus fuentes, asignando recursos humanos, técnicos, científicos y financieros adecuados para: (i) evaluar la cantidad y calidad de agua y efluentes; (ii) identificar las fuentes de contaminación y para los contaminantes más relevantes, evaluar las concentraciones, cantidades totales y el momento de las descargas; (iii) establecer objetivos y metas de política para lograr y mantener estándares de calidad de agua asignados en cuerpos de agua; (iv) mejorar los estándares para el establecimiento de objetivos de calidad del agua, basándose en los últimos conocimientos científicos y las tecnologías más rentables; (v) evaluar las inversiones necesarias para alcanzar el nivel deseado de calidad del agua y proteger y restaurar los ecosistemas relacionados con el agua. Se recomienda que los adherentes identifiquen, evalúen y hagan los esfuerzos para mitigar los riesgos asociados con las inversiones que afectan negativamente la integridad natural de ríos, lagos, acuíferos y humedales; establezcan un control integrado de la contaminación para que las medidas de control de la contaminación del agua no conduzcan a transferencias incontroladas de contaminantes a otros recursos hídricos o al suelo o sistemas aéreos; fomenten las medidas más rentables para mejorar la calidad del agua y apliquen el principio de "quien contamina paga", mencionándolo en el marco legal y regulatorio, y promoviéndolo cuando no exista; combinen instrumentos normativos, voluntarios y económicos para proporcionar incentivos continuos a los contaminadores para reducir y controlar la contaminación de los recursos hídricos; establezcan mecanismos para controlar y hacer cumplir las disposiciones regulatorias (reglas, procedimientos, sanciones, incentivos y herramientas claras, transparentes y proporcionadas); fomenten la coherencia entre el agua y las políticas sectoriales; adopten las medidas financieras, administrativas y técnicas apropiadas para garantizar los sistemas de tratamiento de aguas residuales; gestionen de manera sostenible y conserven los recursos pesqueros y otra vida acuática en agua dulce y áreas costeras relacionadas a nivel local, nacional e internacional, y asegurar la coordinación de todas las autoridades pertinentes.	

N°	TIPO DE INSTRUMENTO	INSTRUMENTO OCDE	(TRADUCCIÓN NO OFICIAL)	ESTÁNDAR	PUEDE ENCONTRAR EL INSTRUMENTO EN:
				3. Administren los riesgos y desastres hídricos (por escasez, exceso o contaminación del agua) adoptando y revisando periódicamente una política de gestión del riesgo del agua que prepare al país invirtiendo en evaluación de riesgos, capacidades de gestión y respuesta de emergencias y diseño de estrategias de protección financiera. Prevean y mitiguen riesgos mediante la toma de medidas de protección estructurales (de ingeniería, obras civiles, etc.) y no estructurales (incluidas soluciones basadas en ecosistemas e infraestructuras verdes) y la provisión de incentivos y herramientas para fomentar medidas de autoprotección y fomento de la resiliencia privada, mitigando los impactos de la asistencia social mediante políticas sociales y mecanismos financieros que garanticen una recuperación y reconstrucción rápidas que reduzcan la vulnerabilidad futura. Ello junto con la sensibilización del riesgo a la población, comunidades y negocios expuestos o afectados. Asimismo, se recomienda mejorar la coherencia política entre la adaptación al cambio climático, la gestión del agua, la gestión de la tierra, la planificación espacial, la protección de los ecosistemas y la biodiversidad y la reducción del riesgo de desastres. 4. Garantice la buena gobernanza del agua. La gobernabilidad del agua abarca las reglas, prácticas y procesos políticos, institucionales y administrativos (formales e informales) por medio de los cuales se toman e implementan las decisiones. Los interesados pueden articular sus intereses y considerar sus preocupaciones, y los responsables de la toma de decisiones rendirán cuentas en la gestión de recursos hídricos y la prestación de servicios de agua. A tal efecto, los adherentes deberían: (i) asignar y distinguir claramente los roles y responsabilidades para la formulación de políticas de agua, la implementación de políticas, la gestión y regulación operativa, y fomentar la coordinación entre estas autoridades responsables; (ii) administrar el agua en la escala [de gobierno] apropiada y fomentar la coordinación entre las diferentes escalas; (iii) fomentar la coherencia de las políticas mediante una coordinación intersectorial efectiva, especialmente entre las políticas de agua y medio ambiente, salud, energía, agricultura, industria, planificación espacial y uso de la tierra; (iv) adaptar el nivel de capacidad de las autoridades responsables a la complejidad de los desafíos	

N°	TIPO DE INSTRUMENTO	INSTRUMENTO OCDE	(TRADUCCIÓN NO OFICIAL)	ESTÁNDAR	PUEDE ENCONTRAR EL INSTRUMENTO EN:
				relacionados con el agua y al conjunto de competencias requeridas para llevar a cabo sus tareas; (v) producir, actualizar y compartir datos e información oportuna, consistente, comparable y relevante para la política; (vi) promover la adopción e implementación de prácticas innovadoras de gobernanza del agua en las autoridades responsables, los niveles de gobierno y las partes interesadas relevantes; (vii) integrar las prácticas de integridad y transparencia en las políticas de agua, las instituciones del agua y los marcos de gobernanza del agua para una mayor rendición de cuentas y confianza en la toma de decisiones; (viii) promover la participación de las partes interesadas para obtener contribuciones informadas y orientadas a resultados para el diseño e implementación de políticas de agua; (ix) fomentar marcos de gobernanza del agua que ayuden a gestionar compensaciones entre los usuarios del agua, las zonas rurales y urbanas y las generaciones; (x) promover el monitoreo y la evaluación regular de la política y la gobernanza del agua cuando corresponda, compartir los resultados con el público y hacer ajustes cuando sea necesario. 5. Garantizar las finanzas, las inversiones y los precios sostenibles para el agua y los servicios de agua. Considerar cuatro principios para la gestión de los recursos hídricos: (i) "quien contamina paga"; (ii) el beneficiario paga; (iii) equidad; (iv) coherencia entre las políticas que afectan los recursos hídricos. Aspirar a obtener los mayores retornos sociales de la inversión: (i) minimizar las necesidades de financiamiento actuales o futuras abordando las compensaciones y aprovechando las sinergias entre objetivos de las políticas y los desafíos a corto y largo plazo, (ii) haciendo un inventario de los activos existentes, mantenerlos y buscar ganancias de eficiencia, (iii) desarrollar planes estratégicos financieros que combinen los recursos financieros con los objetivos de las políticas; (iv) revisar la eficiencia y la relación costo-eficacia de las inversiones. Diversificar flujos de ingresos y aprovechar nuevas fuentes de capital (combinar ingresos de tarifas de agua, transferencias de presupuestos públicos y transferencias de la comunidad internacional).	

N°	TIPO DE INSTRUMENTO	INSTRUMENTO OCDE	(TRADUCCIÓN NO OFICIAL)	ESTÁNDAR	PUEDE ENCONTRAR EL INSTRUMENTO EN:
				Establecer instrumentos de fijación de precios en combinación con otros instrumentos para gestionar recursos hídricos, eliminar externalidades negativas y mejorar la sostenibilidad financiera de las infraestructuras de agua y servicios de agua. Beneficios: (i) cargos de extracción para las aguas superficiales y subterráneas que reflejan la escasez de agua; (ii) cargos de contaminación del agua para el uso de aguas superficiales y subterráneas y la contaminación o cargos por la descarga de aguas residuales en un nivel suficiente para tener un efecto incentivador significativo para prevenir y controlar la contaminación; (iii) cargos por servicios de agua y todos los demás usos que cubran los costos de operación, mantenimiento y renovación de la infraestructura y una proporción progresiva de los costos de capital; (iv) contabilización de consecuencias redistributivas y usos prioritarios del agua; (v) eliminar gradualmente las medidas de política que distorsionan los precios y los subsidios generales que afectan la disponibilidad, la calidad y la demanda de agua, en la medida de lo posible, teniendo en cuenta las políticas y prioridades públicas más amplias; (vi) considerar los costos de transacción, incluidos los costos administrativos, al diseñar instrumentos de fijación de precios y esquemas de gestión de ingresos.	
6	Recomendación	C(78)4 Recommendation of the Council on Water Management Policies and Instruments	Recomendación del Consejo sobre políticas e instrumentos de gestión del agua	Reemplazada por el instrumento C(2016)174/REV1 del 13 diciembre de 2016.	http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=20&Lang=en&Book=False

N°	TIPO DE INSTRUMENTO	INSTRUMENTO OCDE	(TRADUCCIÓN NO OFICIAL)	ESTÁNDAR	PUEDE ENCONTRAR EL INSTRUMENTO EN:
7	Recomendación	C(2004)80 - Recommendation of the Council on Assessment and Decision-Making for Integrated Transport and Environment Policy	Recomendación del Consejo sobre evaluación y toma de decisiones para la política integrada de transporte y medio ambiente	1. La evaluación sistemática de los efectos económicos, sociales y medioambientales debe sustentar todos los planes y programas de transporte y todas las principales inversiones del sector del transporte pues son esenciales para garantizar una toma de decisiones eficiente, robusta y rentable. 2. Estas evaluaciones deben ser respaldadas con un análisis que valore, cualitativa y/o cuantitativamente, los efectos ambientales, de salud y seguridad y revele la distribución de los costos geográficamente y en términos de las diferentes comunidades afectadas. 3. Es probable que las evaluaciones integradas sean más efectivas que las evaluaciones económicas, ambientales, sociales y de salud aisladas. 4. Es necesario contar con procedimientos transparentes de toma de decisiones. 5. Los procedimientos integrados de toma de decisiones deben facilitar las decisiones eficaces, transparentes y su implementación.	http://webnet.oecd.org/OECDACTS/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=49&InstrumentPID=46&Lang=en&Book=
		Annex: Guidelines for Good Assessment and Decision-Making Support	Anexo: Directrices para una buena evaluación y apoyo en la toma de decisiones	• Los planes de transporte, programas y todas las principales inversiones del sector transporte deben sustentarse en la evaluación sistemática de los efectos económicos, sociales y ambientales en un proceso integrado de evaluación. • Los tomadores de decisiones deben comprometerse a establecer objetivos más amplios mediante consultas con expertos en transporte, medioambiente, salud, planificadores, grupos de interés y con el público, al inicio del proceso de planificación para establecer un consenso y evitar desafíos a los objetivos del proyecto en etapas posteriores con costos potencialmente altos. • Las evaluaciones integradas deben presentarse de una manera simple, concisa, que comunique claramente los asuntos clave y que oriente a los responsables de la toma de decisiones sobre los factores para influir en su decisión, destacando las concesiones mutuas, los riesgos y las incertidumbres, en vez de emitir juicios en lugar del responsable de la toma de decisiones. • Para que las evaluaciones integradas tengan pleno efecto, deberían conectarse directamente con los procedimientos de toma de decisiones de los tomadores de decisiones elegidos y técnicos.	http://webnet.oecd.org/OECDACTS/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=49&InstrumentPID=46&Lang=en&Book=

N°	TIPO DE INSTRUMENTO	INSTRUMENTO OCDE	(TRADUCCIÓN NO OFICIAL)	ESTÁNDAR	PUEDE ENCONTRAR EL INSTRUMENTO EN:
				• La consulta con los grupos de interés y con el público en general es crítica para la legitimidad de las evaluaciones y la durabilidad de sus resultados; estas deben empezar tempranamente y realizarse de manera profesional para poder comprometer exitosamente la participación y obtener y abordar las verdaderas preocupaciones de la gente. • Las inversiones en infraestructura deben realizarse con igual rigor cualquiera sea el modo de transporte del que se trate. • Deben realizarse consultas transfronterizas cuando sea necesario. • Las evaluaciones ex post para analizar la efectividad de las políticas y proyectos después de su implementación son importantes para verificar los resultados de las evaluaciones y para mejorar las evaluaciones futuras del proyecto. • Las agencias de transporte y de planificación del uso del suelo pueden necesitar capacitación, apoyo y experiencia adicional en las disciplinas más nuevas de evaluación de impacto ambiental y de salud; la construcción de capacidad institucional es deseable incluso con respecto a los procedimientos existentes. • Las evaluaciones integradas deben presentar sistemáticamente todos los efectos relevantes positivos y negativos del bienestar (económico, de salud, medio ambiente, seguridad); siempre que sea posible deberían cuantificarse o describirse cualitativamente de forma transparente. • Las evaluaciones deben contener una consideración explícita de las alternativas, incluida la opción "no implementación". • Deben dejarse en claro las incertidumbres y los límites de las evaluaciones. • Las evaluaciones deberían explicar, explícitamente, las distorsiones significativas (en relación con los costos sociales marginales) en los precios de los servicios de transporte y en los mercados a los que sirven, ya que tales distorsiones producen efectos económicos más amplios, positivos y negativos, que los obtenidos en el análisis de costo-beneficio convencional. • Cuando los efectos positivos adicionales son importantes para los beneficios generales de un proyecto, los mecanismos específicos por los cuales estos son dados deberían ser identificados para asegurarse de que se puedan lograr los resultados previstos.	

N°	TIPO DE INSTRUMENTO	INSTRUMENTO OCDE	(TRADUCCIÓN NO OFICIAL)	ESTÁNDAR	PUEDE ENCONTRAR EL INSTRUMENTO EN:
				• Informar los impactos distributivos con suficiente detalle, ya que los mismos, positivos o negativos sobre el desarrollo regional, llegan a más personas y lugares que a los beneficiarios iniciales y es probable que su incidencia cambie con el tiempo.	
8	Recomendación	C(74)218 - Recommendation of the Council on Traffic Limitation and Low-Cost Improvement of the Urban Environment	Recomendación del Consejo sobre limitación del tráfico y mejora del entorno urbano a bajo costo	• Intentar un mejor equilibrio entre el transporte privado y público, alentando a mejorar la calidad de los servicios de transporte y fomentando el uso de medios de transporte que no sean automóviles privados, siempre que estos medios alternativos estén o puedan estar disponibles. • Incluir medidas que puedan implementarse a un costo relativamente bajo como la prioridad de autobuses, provisión de carriles para bicicletas, compartición de automóviles, sistemas de señales de tráfico, control de estacionamiento, establecimiento de áreas sin automóviles, creación de pequeños parques y espacios abiertos, áreas peatonales y la conservación del paisaje urbano. • A más largo plazo, buscar reducir la necesidad de transporte a través del uso integral de la tierra y la planificación del transporte y a través de otras medidas que afecten los patrones de las actividades humanas.	http://webnet.oecd.org/OECDACTS/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=8&InstrumentPID=6&Lang=en&Book=
9	Declaración	C/MIN (2009)5-ADD1 Final - Declaration on Green Growth	Declaración sobre el crecimiento verde Perú, fecha de adhesión: 10 de noviembre de 2015	DECLARAR que nosotros: • FORTALECEREMOS nuestros esfuerzos para buscar estrategias de crecimiento verde como parte de nuestra respuesta a la crisis actual y más allá de la misma, reconociendo que [la política] "verde" y el "crecimiento" pueden ir de la mano. • FOMENTAREMOS la inversión verde y la gestión sostenible de los recursos naturales. Se realizarán esfuerzos adicionales para utilizar combinaciones de políticas climáticas eficientes y eficaces, incluso a través de instrumentos basados en el mercado, regulaciones y otras políticas, para cambiar el comportamiento y fomentar respuestas apropiadas del sector privado. Consideraremos expandir los incentivos para la inversión verde, en particular en áreas donde la fijación de precios de carbono es poco probable que sea suficiente para fomentar tales respuestas del sector privado. Esas áreas pueden incluir una infraestructura de baja emisión de carbono inteligente, segura y sostenible y tecnologías de I + D.	http://webnet.oecd.org/OECDACTS/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=70&InstrumentPID=430&Lang=en&Book=

N°	TIPO DE INSTRUMENTO	INSTRUMENTO OCDE	(TRADUCCIÓN NO OFICIAL)	ESTÁNDAR	PUEDE ENCONTRAR EL INSTRUMENTO EN:
				• FOMENTAREMOS enfoques para reconocer el valor de la diversidad biológica a través de instrumentos apropiados y de conformidad con las obligaciones internacionales pertinentes. Compartir información sobre flujos y políticas de inversión ecológica y mejores prácticas. • FOMENTAREMOS la reforma de la política nacional para evitar o eliminar las políticas dañinas para el medio ambiente que podrían frustrar el crecimiento verde, como las subvenciones al consumo de combustibles fósiles o la producción que aumenta las emisiones de gases de efecto invernadero; que promuevan el uso insostenible de otros recursos naturales escasos; o que contribuyen a resultados ambientales negativos. Trabajamos para establecer regulaciones y políticas apropiadas para asegurar señales de precios claras y de largo plazo que estimulen resultados ambientales eficientes. • ASEGURAREMOS una estrecha coordinación de las medidas de crecimiento verde con las políticas de mercado de trabajo y de formación de capital humano. Estas pueden apoyar el desarrollo de empleos verdes y las habilidades necesarias para ellos. • FORTALECEREMOS la cooperación internacional. En este sentido: Reconocemos que los esfuerzos especiales deben hacerse a nivel internacional para la cooperación en el desarrollo de tecnologías limpias, mediante el refuerzo de las actividades de TIC ecológicas, estimulando los mecanismos de mercado, y aumentar, racionalizar y acelerar la financiación y otro tipo de apoyo a los países en desarrollo en su lucha contra el cambio climático y la pérdida de biodiversidad, y el apoyo en su gestión del agua. Reconocemos la necesidad de garantizar que cada país adopte políticas de crecimiento verde, incluido el combate al cambio climático, de conformidad con los acuerdos internacionales existentes y con los principios de libre comercio e inversión. Estamos decididos a hacer todos los esfuerzos para alcanzar un acuerdo internacional ambicioso, efectivo, eficiente, integral en materia de cambio climático, mediante el cual todos los países tomarán medidas o acciones de mitigación mensurables, notificables y verificables a nivel nacional, así como las acciones de adaptación, que reflejan el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y capacidades respectivas. Estamos resueltos a garantizar que las medidas tomadas para combatir el cambio climático sean consistentes con nuestras	

N°	TIPO DE INSTRUMENTO	INSTRUMENTO OCDE	(TRADUCCIÓN NO OFICIAL)	ESTÁNDAR	PUEDE ENCONTRAR EL INSTRUMENTO EN:
				obligaciones de comercio internacional. Reconocemos la importancia de la liberalización del comercio de bienes y servicios ambientales en la promoción del crecimiento verde. Subrayamos la necesidad especial de coordinar las actividades internacionales de cooperación para el desarrollo, a fin de ayudar a los países en desarrollo a promover el crecimiento ecológico, reconociendo el papel del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE al respecto.	
10	Recomendación	C(98)67 - Recommendation of the Council on Environmental Information	Recomendación del Consejo sobre información ambiental	Se recomienda que los países: • Adopten las medidas necesarias para aumentar la disponibilidad al público de la información ambiental en poder de las autoridades públicas. • Mejoren la calidad y la pertinencia de las políticas y sistemas de información sobre el medio ambiente y las variables económicas relacionadas: (i) mejorar el monitoreo y la recopilación de condiciones y respuestas ambientales; (ii) propiciar que todos los niveles de gobierno recopilen información ambiental para que puedan evaluar el progreso de sus políticas ambientales; (iii) promover la cooperación para datos ambientales en los diferentes niveles gubernamentales; (iv) promover evaluaciones periódicas por parte de las autoridades regionales o locales. • Desarrollen y usen indicadores para medir el desempeño ambiental (de progreso de la implementación de políticas, de comparación de resultados, objetivos y compromisos internacionales). • Establezcan mecanismos efectivos para informar mejor al público, a los responsables de la toma de decisiones y a las autoridades sobre las condiciones y problemas ambientales. • Proporcionen toda la información ambiental relevante a cualquier persona física o jurídica, sin que esa persona tenga que demostrar un interés, sin cargos irrazonables y tan pronto como sea posible, teniendo en cuenta la protección de la privacidad, industrial y confidencialidad comercial, seguridad nacional u otras causas legítimas según lo dispuesto en la legislación nacional. • Proporcionen acceso público, previa solicitud, a información no confidencial sobre el incumplimiento, así como sobre las sanciones impuestas por la violación de las leyes ambientales.	http://webnet.oecd.org/OECDACTS/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=45&InstrumentPID=42&Lang=en&Book=

N°	TIPO DE INSTRUMENTO	INSTRUMENTO OCDE	(TRADUCCIÓN NO OFICIAL)	ESTÁNDAR	PUEDE ENCONTRAR EL INSTRUMENTO EN:
				• Apoyen los esfuerzos educativos para permitir que el público haga uso de la información ambiental disponible. • Promuevan que las empresas brinden informes efectivos y periódicos sobre las implicaciones ambientales de sus actividades. • Promuevan la difusión de información relevante para permitir al público evaluar las consecuencias ambientales de las actividades de las empresas y las personas para tomar medidas preventivas efectivas, por ejemplo, en caso de emergencia.	
11	Recomendación	C(90)165 - Recommendation of the Council on Environmental Indicators and Information	Recomendación del Consejo sobre indicadores e información ambiental	• Intensifiquen esfuerzos para mejorar las estadísticas, los indicadores y la información sobre el medio ambiente, incluso mediante el fortalecimiento de las instituciones y los arreglos financieros. • Vinculen la información ambiental y económica a través del trabajo sobre la reducción de la contaminación y los gastos de control, los beneficios de las políticas ambientales, los costos de daños ambientales, los flujos y las reservas de recursos naturales y los aspectos macroeconómicos de las políticas ambientales. • Comuniquen mejor la información ambiental a los responsables de la toma de decisiones y al público, a través de informes periódicos sobre el estado del medio ambiente. • Mejoren la calidad y la comparabilidad de las estadísticas existentes, llenen las "lagunas" en la información sobre las presiones y condiciones ambientales y desarrollar métodos y técnicas rentables de monitoreo ambiental y recopilación de datos. • Refuercen su cooperación dentro de la OCDE con miras a mejorar los indicadores ambientales y la información ambiental.	http://webnet.oecd.org/OECDACTS/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=40&InstrumentPID=37&Lang=en&Book=
12	Recomendación	C(79)114 - Recommendation of the Council on Reporting on the State of the Environment	Recomendación del Consejo sobre la presentación de informes sobre el estado del medio ambiente	• Refuercen su cooperación dentro de la OCDE con miras a mejorar la información ambiental y la presentación de informes ambientales. • Intensifiquen los esfuerzos para mejorar los conocimientos científicos, información, estadísticas e indicadores sobre el estado del medio ambiente para contribuir a la evaluación de: (i) el estado del medio ambiente; (ii) las actividades que tiene un impacto sobre el medio ambiente; y (iii) las políticas ambientales en sí mismas. • Preparen informes nacionales periódicos sobre el estado del medio ambiente y sus cambios a lo largo del tiempo.	http://webnet.oecd.org/OECDACTS/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=24&InstrumentPID=22&Lang=en&Book=

N°	TIPO DE INSTRUMENTO	INSTRUMENTO OCDE	(TRADUCCIÓN NO OFICIAL)	ESTÁNDAR	PUEDE ENCONTRAR EL INSTRUMENTO EN:
13	Recomendación	C(96)39 - Recommendation of the Council on Improving the Environmental Performance of Government	Recomendación del Consejo sobre la mejora del desempeño ambiental del gobierno	• Desarrollen y apliquen estrategias para mejorar continuamente el desempeño ambiental de sus gobiernos integrando las consideraciones ambientales en todas las facetas de las operaciones e instalaciones gubernamentales. • Identifiquen metas, objetivos y plazos establecidos para optimizar el uso de energía, agua y materiales en las operaciones del día a día, en particular mediante la reducción, la reutilización, el reciclado y las medidas de recuperación. • Fomenten el uso eficiente y la conservación de los recursos naturales y minimizar la generación de residuos en el diseño, la construcción, la renovación y el desmantelamiento de los edificios e instalaciones gubernamentales. • Establezcan e implementen políticas para la adquisición de productos y servicios ecológicamente racionales para su uso por los gobiernos. • Apliquen principios sólidos de gestión ambiental en el desarrollo y operación de instalaciones administradas u operadas por el gobierno. • Establezcan sistemas apropiados para monitorear el progreso y evaluar estrategias para mejorar el desempeño ambiental. • Apliquen un análisis sistemático y, en su caso, la evaluación económica y procedimientos de evaluación de impacto ambiental para la selección de: (i) grandes proyectos de inversión pública; (ii) instrumentos de incentivo y desincentivo para mejorar la eficiencia; y (iii) tecnologías para mejorar el desempeño ambiental. • Establezcan mecanismos de consulta y coordinación entre ministerios y organismos para facilitar la integración de las consideraciones ambientales en los procesos de toma de decisiones relacionados con las operaciones e instalaciones gubernamentales. • Concienticen a los funcionarios de gobierno sobre las consideraciones ambientales. • Promuevan acciones en todos los niveles de gobierno y del sector público para mejorar continuamente el rendimiento medioambiental de sus operaciones e instalaciones y observar los mismos altos estándares que el gobierno central tiene al respecto. • Cooperen en proyectos piloto relacionados con prácticas de contratación y para la gestión ambientalmente racional de las instalaciones y operaciones del gobierno.	http://webnet.oecd.org/OECDACTS/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=43&InstrumentPID=40&Lang=en&Book=

N°	TIPO DE INSTRUMENTO	INSTRUMENTO OCDE	(TRADUCCIÓN NO OFICIAL)	ESTÁNDAR	PUEDE ENCONTRAR EL INSTRUMENTO EN:
14	Recomendación	C(2006)84 - Recommendation of the Council on Good Practices for Public Environmental Expenditure Management	Recomendación del Consejo sobre buenas prácticas para la gestión pública del gasto ambiental	• Tomen medidas efectivas para garantizar que los programas públicos de gasto ambiental sean ambientalmente efectivos, económicamente eficientes y administrados de conformidad con principios sólidos de gestión del gasto público. • Al establecer y gestionar programas públicos de gasto ambiental, tomen las siguientes medidas: - Definir los objetivos ambientales prioritarios mediante métodos de evaluación, como la evaluación de riesgos, el análisis costo–beneficio y costo–efectividad, así como los procesos de participación política. - Demostrar que los gastos públicos son necesarios para lograr estos objetivos. - Definir las fuentes de fondos, el tamaño del presupuesto y los términos y condiciones del programa de gastos. - Autorizar a una institución apropiada para administrar el programa de gastos. - Continuar, modificar o finalizar el programa de gastos a la luz de las revisiones periódicas del desempeño del programa.	http://webnet.oecd.org/OECDACTS/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=175&InstrumentPID=171&Lang=en&Book=
15	Recomendación	C(2002)3 - Recommendation of the Council on Improving the Environmental Performance of Public Procurement	Recomendación del Consejo sobre la mejora del desempeño ambiental de las contrataciones públicas	• Tengan más en cuenta las consideraciones ambientales en la contratación pública de productos y servicios a fin de mejorar el desempeño ambiental de la contratación pública. • Desarrollen políticas de compra pública más verdes de forma coherente con la competencia de los países miembros y otras políticas nacionales relevantes, y con sus obligaciones y compromisos internacionales. • Provean el marco de política apropiado para incorporar criterios ambientales en la contratación pública de productos y servicios, junto con los criterios de precio y rendimiento. • Introduzcan medidas financieras, presupuestarias y contables para asegurar que las políticas y prácticas de contratación pública consideren los costos ambientales de los productos y servicios. • Provean información, capacitación y asistencia técnica a los funcionarios que intervienen en la cadena de contratación pública. • Creen información y herramientas para facilitar la compra pública verde para todos los niveles de gobierno.	http://webnet.oecd.org/OECDACTS/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=46&InstrumentPID=43&Lang=en&Book=

N°	TIPO DE INSTRUMENTO	INSTRUMENTO OCDE	(TRADUCCIÓN NO OFICIAL)	ESTÁNDAR	PUEDE ENCONTRAR EL INSTRUMENTO EN:
				• Difundan la información necesaria para facilitar y fomentar decisiones de compra pública más ecológicas, así como los resultados y beneficios derivados de su adopción. • Establezcan procedimientos para la identificación de productos y servicios que cumplan los objetivos de políticas de compra pública más ecológicas. • Fomenten el desarrollo de indicadores para medir y supervisar los progresos realizados en la compra pública verde. • Evalúen las políticas de compras públicas más verdes para asegurar que sean económicamente eficientes y ambientalmente efectivas.	
16	Recomendación	C(90)177 - Recommendation of the Council on the Use of Economic Instruments in Environmental Policy	Recomendación del Consejo sobre el uso de instrumentos económicos en la política ambiental	• Hagan un uso mayor y más consecuente de los instrumentos económicos como complemento o sustituto de otros instrumentos de política teniendo en cuenta las condiciones socioeconómicas nacionales. • Trabajen para mejorar la asignación y el uso eficiente de los recursos naturales y ambientales por medio de instrumentos económicos a fin de reflejar mejor el costo social del uso de estos recursos. • Se esfuercen por llegar a un mayor acuerdo a nivel internacional sobre el uso de instrumentos de política ambiental con respecto a la solución de problemas ambientales regionales o mundiales, así como a garantizar el desarrollo sostenible. • Desarrollen mejores técnicas de pronóstico y monitoreo para proporcionar información sobre las consecuencias ambientales de las acciones políticas alternativas y sus efectos económicos. • Integren la toma de decisiones ambientales y económicas en las políticas sectoriales para evitar efectos adversos sobre los recursos ambientales.	http://webnet.oecd.org/OECDACTS/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=41&InstrumentPID=38&Lang=en&Book=
17	Declaración	C(85)111 - Declaration on environment: "Resource for the Future"	Declaración sobre el medio ambiente: "recurso para el futuro"	Los países miembros declaran: 1. Asegurar que las consideraciones ambientales se tengan en cuenta en una etapa temprana en el desarrollo y la implementación de políticas económicas, de agricultura, industria, energía y transporte. Promoverán la integración efectiva de estas políticas (identificando objetivos complementarios; mejorando la coordinación entre las autoridades; extendiendo el uso de la evaluación de impacto ambiental y los instrumentos económicos apropiados y aumentando la participación pública).	http://webnet.oecd.org/OECDACTS/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=68&InstrumentPID=65&Lang=en&Book=

N°	TIPO DE INSTRUMENTO	INSTRUMENTO OCDE	(TRADUCCIÓN NO OFICIAL)	ESTÁNDAR	PUEDE ENCONTRAR EL INSTRUMENTO EN:
				2. Abordar la necesidad de mejorar la calidad ambiental en las áreas urbanas a través de una mejor coordinación de las políticas ambientales y otras políticas relevantes. 3. Reducir la contaminación general a través del control integral para que los problemas no se transfieran de una parte del entorno a otra. 4. Lograr, mediante políticas nacionales y cooperación internacional, reducciones efectivas tempranas de las emisiones de contaminantes atmosféricas para lograr niveles de calidad del aire ambientalmente aceptables y prevenir y combatir daños a la salud y al medio ambiente. 5. Apoyar los esfuerzos para introducir vehículos de motor menos contaminantes y asegurar en una etapa temprana un suministro adecuado de gasolina libre de plomo en todos los países miembros. 6. Lograr un control más eficaz de los productos químicos nuevos y existentes, desde su fabricación hasta su eliminación definitiva. 7. Fortalecer el control sobre la generación y disposición de desechos peligrosos y establecer un sistema efectivo y jurídicamente vinculante para el control de sus movimientos transfronterizos, incluidos los movimientos a países no miembros. 8. Buscar introducir más flexibilidad, eficiencia y rentabilidad en el diseño y la aplicación de medidas de control de la contaminación, en particular a través de una aplicación coherente del principio de "quien contamina paga" y un uso más eficaz de los instrumentos económicos junto con las reglamentaciones. 9. Mejorar la gestión de los recursos naturales, utilizando un enfoque integrado, con miras a garantizar la sostenibilidad ambiental y económica a largo plazo. 10. Asegurar la existencia de medidas apropiadas para controlar instalaciones potencialmente peligrosas. 11. Reforzar sus esfuerzos para contribuir al desarrollo ambientalmente racional en los países en desarrollo. 12. Abordar los nuevos problemas ambientales emergentes como el posible cambio climático, resultado de las actividades humanas, y los problemas ambientales y las promesas de tecnologías nuevas y avanzadas como la biotecnología.	

N°	TIPO DE INSTRUMENTO	INSTRUMENTO OCDE	(TRADUCCIÓN NO OFICIAL)	ESTÁNDAR	PUEDE ENCONTRAR EL INSTRUMENTO EN:
				13. Desarrollar, intercambiar y publicar datos comparables a nivel internacional sobre las condiciones ambientales y promover las proyecciones más precisas. 14. Proseguir el trabajo en la OCDE en apoyo de estos objetivos.	
18	Recomendación	C(2004)79 - Recommendation of the Council on Material Flows and Resource Productivity	Recomendación del Consejo sobre flujos de materiales y productividad de recursos	• Tomar medidas para mejorar la información sobre los flujos de materiales (consolidar y mejorar el conocimiento de los materiales y sus flujos, desarrollar herramientas para medir la productividad de los recursos). • Desarrollar y utilizar indicadores para integrar mejor la toma de decisiones ambientales y económicas, y para medir el desempeño ambiental con respecto a la sostenibilidad del uso de recursos materiales. • Cooperar para desarrollar metodologías comunes y sistemas de medición de flujos de materiales, con énfasis en áreas en las que se puedan definir indicadores comparables y factibles, basándose en el trabajo ya realizado a nivel nacional e internacional.	http://webnet.oecd.org/OECDACTS/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=48&InstrumentPID=45&Lang=en&Book=
19	Recomendación	C(2008)40 - Recommendation of the Council on Resource Productivity	Recomendación del Consejo sobre productividad de los recursos	• Promover la productividad de los recursos (insumos). Fortalecer su capacidad para analizar flujos materiales y los impactos ambientales asociados. • Mejorar el conocimiento científico sobre los impactos ambientales y los costos del uso de los recursos a lo largo de todo el ciclo de vida de los materiales y productos que los integran. • Actualizar el alcance y la calidad de los datos sobre flujos de materiales. • Desarrollar y promover el uso de indicadores para la evaluación de la eficiencia del uso de los recursos materiales, habiendo considerado cuidadosamente los usos y propósitos, los arreglos prácticos, los costos, los beneficios y la base estadística para tales indicadores. • Fomentar el uso eficiente de los recursos naturales y materiales ambientalmente efectivos a nivel macro, sectorial y micro e involucrando a todos los ministerios y departamentos gubernamentales relevantes, así como a las entidades dedicadas a la investigación y otras organizaciones no gubernamentales. • Desarrollar y promover el uso de nuevas tecnologías e innovaciones para mejorar la productividad de los recursos.	http://webnet.oecd.org/OECDACTS/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=52&InstrumentPID=49&Lang=en&Book=

N°	TIPO DE INSTRUMENTO	INSTRUMENTO OCDE	(TRADUCCIÓN NO OFICIAL)	ESTÁNDAR	PUEDE ENCONTRAR EL INSTRUMENTO EN:
				• Alentar la cooperación y el intercambio de buenas prácticas entre empresas. • Contribuir al establecimiento de condiciones marco que mejoren la productividad de los recursos a través de instrumentos económicos.	
20	Decisión	C(2001)107 - Decision of the Council concerning the Control of Transboundary Movements of Wastes Destined for Recovery Operations	Decisión del Consejo sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos destinados a operaciones de recuperación	Esta decisión no prejuzga el derecho de un país miembro a controlar, de manera excepcional, determinados desechos de forma distinta a la establecida, de conformidad con la legislación nacional y las normas de derecho internacional, a fin de proteger la salud humana y el medio ambiente. La decisión constituye el marco general para el control de los movimientos transfronterizos de los desechos destinados a operaciones de recuperación. Al respecto, establece plazos, procedimientos específicos, documentos y otros requerimientos formales que se exigen a los países exportadores, importadores y de tránsito de desechos. En todos los casos los desechos se destinan a operaciones de recuperación dentro de una instalación destinada a ese fin, que tratará los desechos de una manera ambientalmente racional de acuerdo con las leyes, reglamentos y prácticas nacionales a los que está sujeta la instalación. Se establecen también dos tipos de procedimiento (verde y ámbar) de acuerdo al tipo de desecho (que se encuentra específicamente detallado en los anexos del instrumento).	http://webnet.oecd.org/OECDACTS/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=221&InstrumentPID=217&Lang=en&Book=
21	Decisión	C(88)90 - Decision of the Council on Transfrontier Movements of Hazardous Wastes	Decisión del Consejo sobre los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos	Abrogada el 12 de julio de 2017 - C (2017) 80	http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=64&Lang=en&Book=False
22	Decisión	C(90)178 - Decision- Recommendation of the Council on the Reduction of Transfrontier Movements of Wastes	Decisión-Recomendación del Consejo sobre la reducción de los movimientos transfronterizos de desechos	Decisión: Para que los desechos no sean sometidos a operaciones de recuperación, los países miembros deberán: • En la medida de lo posible, eliminar en su territorio los desechos producidos allí, de conformidad con las prácticas de gestión ambientalmente racionales y eficientes. • Tomar medidas para reducir sus movimientos transfronterizos al mínimo justificado por una gestión ambientalmente racional y eficiente.	http://webnet.oecd.org/OECDACTS/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=60&InstrumentPID=57&Lang=en&Book=

N°	TIPO DE INSTRUMENTO	INSTRUMENTO OCDE	(TRADUCCIÓN NO OFICIAL)	ESTÁNDAR	PUEDE ENCONTRAR EL INSTRUMENTO EN:
				• Identificar de forma continua aquellos desechos que no se pueden gestionar de manera ambientalmente racional en su territorio. Fomentar el establecimiento de infraestructuras de gestión de residuos adecuadas para que estos puedan gestionarse en su propio territorio. Si dicha infraestructura no puede establecerse deberán cooperar mediante planes bilaterales o regionales acordados a nivel gubernamental, destinados a garantizar el manejo ambientalmente racional de los desechos. • Los países miembros cooperarán en la recopilación de datos sobre importaciones y exportaciones de desechos. Se recomienda: • Que los Estados miembros cooperen en el desarrollo y la aplicación de directrices sobre reducción de movimientos transfronterizos de desechos.	
		Annex: Guidelines concerning reduction of transfrontier movements of wastes	Anexo: Directrices relativas a la reducción de los movimientos transfronterizos de residuos	Los países deberían: • Determinar las cantidades de desechos generados por tipo y desarrollar una metodología compatible para informar los datos. • Compilar periódicamente y poner a disposición los datos relativos a la generación de desechos dentro de su jurisdicción. • Tomar medidas para reducir en la mayor medida posible la generación de desechos, en particular mediante el fomento de tecnologías limpias y productos limpios, y fomentar el reciclado, la regeneración, la recuperación de recursos, la reutilización directa o los usos alternativos de los desechos generados. • Tomar medidas para determinar la capacidad necesaria para el tratamiento ambientalmente racional y la eliminación de los desechos generados dentro de su jurisdicción. • Tomar todas las medidas posibles para garantizar que la capacidad adecuada para el tratamiento y eliminación ambientalmente racional de los desechos esté disponible dentro de su jurisdicción. • Delinear los controles apropiados para la gestión de los movimientos transfronterizos de desechos destinados a operaciones de recuperación a fin de promover estas actividades y garantizar la salud humana y un medio ambiente protegido. • Cuando no exista una infraestructura adecuada de gestión de desechos o cuando las evaluaciones objetivas sugieran que la gestión de ciertos desechos en el país donde se generan no está	http://webnet.oecd.org/OECDACTS/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=60&InstrumentPID=57&Lang=en&Book=

N°	TIPO DE INSTRUMENTO	INSTRUMENTO OCDE	(TRADUCCIÓN NO OFICIAL)	ESTÁNDAR	PUEDE ENCONTRAR EL INSTRUMENTO EN:
				justificada, los países deben cooperar mediante planes bilaterales o regionales destinados a garantizar una gestión ambientalmente racional de los desechos. • Tomar las medidas apropiadas para proporcionar asistencia técnica y capacitación en el campo de la gestión de desechos a los países que necesitan dicha asistencia y que la soliciten.	
23	Decisión	C(86)64 - Decision-Recommendation of the Council on Exports of Hazardous Wastes from the OECD Area	Decisión-Recomendación del Consejo sobre las exportaciones de desechos peligrosos del área de la OCDE	Decisión. Los países miembros deberán: • Supervisar y controlar las exportaciones de desechos peligrosos a un destino final que se encuentre fuera del área de la OCDE. • Aplicar controles no menos estrictos que los de los países miembros, sobre los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos a países no miembros. • Prohibir movimientos de desechos peligrosos a un destino final en un país no miembro sin el consentimiento de ese país y la notificación previa a los países de tránsito de los movimientos propuestos. • Prohibir los movimientos de desechos peligrosos a un país tercero a menos que los desechos se dirijan a una instalación adecuada de eliminación o reciclaje en ese país. Recomienda: • Procurar celebrar acuerdos bilaterales o multilaterales con países no miembros a los que se realizan o prevén exportaciones frecuentes de desechos peligrosos. • Adoptar medidas para el control de las exportaciones de residuos peligrosos a países no miembros con los que no existan acuerdos bilaterales o multilaterales relativos a movimientos transfronterizos. • El exportador debería: (i) proporcionar a las autoridades competentes del país importador al menos la misma información que les proporcionaría si fueran países miembros; (ii) informar a las autoridades competentes del país importador acerca de los métodos específicos de eliminación o recuperación legalmente requeridos o prohibidos para tales desechos en el país exportador; (iii) solicitar y recibir del eliminador o del recuperador, documentos que confirmen que los desechos han sido entregados al eliminador o al recuperador y eliminados o recuperados según lo previsto, y poner estos documentos a disposición de las autoridades competentes del país exportador.	http://webnet.oecd.org/OECDACTS/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=54&InstrumentPID=51&Lang=en&Book=

N°	TIPO DE INSTRUMENTO	INSTRUMENTO OCDE	(TRADUCCIÓN NO OFICIAL)	ESTÁNDAR	PUEDE ENCONTRAR EL INSTRUMENTO EN:
				• Las autoridades competentes del país exportador deberían: (i) antes de tomar cualquier decisión final, informar a las autoridades competentes del país importador cuando tengan preocupaciones ambientales específicas con respecto a la operación propuesta de eliminación o recuperación; (ii) prohibir la exportación de desechos peligrosos siempre que: no estén satisfechos con la información provista, si cualquier país de tránsito formula una objeción y el exportador no puede encontrar ninguna ruta alternativa adecuada, o si la operación propuesta de eliminación o recuperación no está en conformidad con el derecho internacional aplicable; (iii) prohibir las exportaciones adicionales de desechos peligrosos a un destino determinado en el que los documentos especificados no fueron proporcionados al exportador por el eliminador o el recuperador después de una exportación previa al mismo destino; (iv) notificar al exportador con prontitud si se oponen o no al movimiento transfronterizo propuesto; (v) notificar a las autoridades competentes del país importador si han aprobado la exportación de los desechos.	
24	Decisión	C(83)180 - Decision- Recommendation of the Council on Transfrontier Movements of Hazardous Waste	Decisión-Recomendación del Consejo sobre movimientos transfronterizos de residuos peligrosos	• Decisión: los países miembros controlarán los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y garantizarán que las autoridades competentes de los países afectados reciban información adecuada y oportuna sobre dichos movimientos. • Recomendación: aplicar los principios relativos a los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos que figuran a continuación. Principios relativos a los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos: • Los países deben garantizar que los desechos peligrosos que se encuentren dentro de los límites de su jurisdicción se administren de forma tal que no afecten al hombre ni al medio ambiente. Deberán promover el establecimiento de instalaciones adecuadas de eliminación o recuperación y adoptar todas las medidas necesarias para que sus autoridades puedan controlar las actividades relacionadas con la generación, el transporte y la eliminación o recuperación de desechos peligrosos, y garantizar el cumplimiento de las leyes y regulaciones vigentes.	http://webnet.oecd.org/OECDACTS/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=53&InstrumentPID=50&Lang=en&Book=

N°	TIPO DE INSTRUMENTO	INSTRUMENTO OCDE	(TRADUCCIÓN NO OFICIAL)	ESTÁNDAR	PUEDE ENCONTRAR EL INSTRUMENTO EN:
				• Las entidades interesadas se abstienen de participar en movimientos transfronterizos que no cumplen con las leyes y regulaciones aplicables en los países en cuestión. • Las entidades involucradas en el transporte o eliminación o recuperación estén autorizadas para este fin. • El país generador de desechos deberá adoptar todas las medidas posibles para garantizar que el transporte y la eliminación o recuperación de sus desechos se lleven a cabo de conformidad con las leyes y reglamentos aplicables en los países en cuestión. Obtener garantías de que todas las entidades relacionadas con el movimiento transfronterizo o la eliminación o recuperación de sus desechos cuentan con las autorizaciones necesarias para realizar sus actividades de conformidad con las leyes y reglamentos aplicables en los países en cuestión. Reasumir la responsabilidad de la gestión adecuada de sus desechos, incluida, si es necesario, la reimportación de tales desechos, si no se pueden completar los arreglos para su eliminación o recuperación en condiciones de seguridad. • Los países deberían aplicar sus leyes y reglamentaciones sobre el control de los movimientos de desechos peligrosos. • Los países deben cooperar en el control, desde el lugar de generación hasta el lugar de eliminación, o la recuperación de todos los desechos peligrosos que están sujetos a movimientos transfronterizos. • Los países deberán tomar las medidas necesarias para garantizar que las entidades dentro de su jurisdicción proporcionen a las autoridades de los países exportadores, importadores y de tránsito información adecuada y oportuna (el origen, la naturaleza, la composición y las cantidades de residuos destinados a ser exportados, las condiciones de transporte, la naturaleza de los riesgos medioambientales implicados, el tipo de eliminación o recuperación y la identidad de todas las entidades interesadas en el movimiento transfronterizo o la eliminación de los residuos). • Los países exportadores deberán tomar las medidas necesarias para garantizar que una solicitud de información pertinente por parte de un país importador o de tránsito obtenga una respuesta constructiva y diligente. • Los países deberán adoptar las medidas necesarias para que sus autoridades puedan oponerse o, en su caso, prohibir la entrada	

N°	TIPO DE INSTRUMENTO	INSTRUMENTO OCDE	(TRADUCCIÓN NO OFICIAL)	ESTÁNDAR	PUEDE ENCONTRAR EL INSTRUMENTO EN:
				de un envío de residuos peligrosos a su territorio, ya sea para su eliminación, recuperación o tránsito, si la información proporcionada es insuficiente o inexacta o los arreglos hechos para el transporte o la eliminación no están en conformidad con su legislación. • Tomar todas las medidas posibles para garantizar que no se inicie un movimiento transfronterizo de desechos peligrosos proyectado si uno de los países interesados ha decidido, de conformidad con su legislación, oponerse a la importación o tránsito de los desechos y ha informado a las entidades o autoridades competentes en el país exportador. • Cuando un país importador o de tránsito se opone de conformidad con su legislación a un movimiento transfronterizo en su territorio y los desechos ya han abandonado el país exportador, este último no debe oponerse a la reimportación de los desechos.	
25	Recomendación	C(72)128 - Recommendation of the Council on Guiding Principles concerning International Economic Aspects of Environmental Policies	Recomendación del Consejo sobre los principios rectores relativos a los aspectos económicos internacionales de las políticas ambientales	Se recomienda que los gobiernos de los países miembros observen los principios rectores sobre los aspectos económicos internacionales de las políticas ambientales, al determinar las políticas y medidas de control ambiental.	http://webnet.oecd.org/OECDACTS/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=4&InstrumentPID=255&Lang=en&Book=
		Annex: Guiding Principles concerning International Economic Aspects of Environmental Policies	Anexo: Principios rectores relativos a los aspectos económicos internacionales de las políticas ambientales	A. Principios rectores a) Asignación de costos: el principio de "quien contamina paga". Los recursos ambientales son en general limitados y su uso en actividades de producción y consumo puede conducir a su deterioro. Cuando el costo de este deterioro no se tiene en cuenta en el sistema de precios, el mercado no refleja la escasez de dichos recursos tanto a nivel nacional como internacional. Por lo tanto, se necesitan medidas públicas para reducir la contaminación y lograr una mejor asignación de recursos garantizando que los precios de los bienes que dependen de la calidad y/o cantidad de recursos ambientales reflejen más estrechamente su escasez relativa y que los agentes económicos afectados reaccionen en consecuencia. En muchas circunstancias, para garantizar que el medio ambiente se encuentre en un estado aceptable, la reducción de la contaminación	http://webnet.oecd.org/OECDACTS/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=4&InstrumentPID=255&Lang=en&Book=

N°	TIPO DE INSTRUMENTO	INSTRUMENTO OCDE	(TRADUCCIÓN NO OFICIAL)	ESTÁNDAR	PUEDE ENCONTRAR EL INSTRUMENTO EN:
				más allá de cierto nivel no será práctica o incluso necesaria en vista de los costos involucrados. El principio que se utilizará para asignar los costos de prevención de la contaminación y las medidas de control para fomentar el uso racional de los escasos recursos ambientales y evitar distorsiones en el comercio internacional y la inversión es el llamado principio de "quien contamina paga". Significa que el contaminador debe asumir los gastos de llevar a cabo las medidas mencionadas anteriormente decididas por las autoridades públicas para garantizar que el medio ambiente se encuentre en un estado aceptable. El costo de estas medidas debería reflejarse en el costo de los bienes y servicios que causan contaminación en la producción y/o el consumo. Esas medidas no deberían ir acompañadas de subvenciones que crearían distorsiones importantes en el comercio y las inversiones internacionales. Este principio debe ser un objetivo de los países miembros; sin embargo, puede haber excepciones o arreglos especiales, particularmente para los períodos transitorios, siempre que no generen distorsiones significativas en el comercio internacional y la inversión. b) Estándares ambientales Las diferentes políticas ambientales nacionales, por ejemplo, con respecto a la cantidad tolerable de contaminación y a los estándares de calidad y emisión, se justifican por una variedad de factores que incluyen diferentes capacidades de asimilación de contaminación del medio ambiente en su estado actual, diferentes objetivos sociales y las prioridades relacionadas con la protección del medio ambiente y los diferentes grados de industrialización y densidad de población. Es deseable esforzarse en lograr normas más estrictas para fortalecer la protección ambiental, particularmente en los casos en que los estándares menos estrictos no estén completamente justificados por los factores antes mencionados. Cuando no existan razones válidas para las diferencias, los gobiernos deberían procurar la armonización de las políticas ambientales, por ejemplo, con respecto al calendario y el alcance general de la reglamentación para determinadas industrias a fin de evitar la desorganización injustificada de las pautas del comercio internacional y la asignación internacional de recursos que pueden surgir de la diversidad de las normas ambientales nacionales. Las medidas adoptadas para proteger el medio ambiente deberían formularse en la medida	

N°	TIPO DE INSTRUMENTO	INSTRUMENTO OCDE	(TRADUCCIÓN NO OFICIAL)	ESTÁNDAR	PUEDE ENCONTRAR EL INSTRUMENTO EN:
				de lo posible de manera que se evite la creación de obstáculos no arancelarios al comercio. Cuando los productos se comercialicen internacionalmente y cuando haya obstáculos importantes al comercio, los gobiernos deberían buscar normas comunes para los productos contaminantes y acordar el calendario y el alcance general de las reglamentaciones para determinados productos. Trato nacional y no discriminación Las medidas adoptadas en el marco de una política ambiental respecto de los productos contaminantes deben aplicarse de conformidad con el principio de trato nacional (es decir, trato idéntico para los productos importados y productos nacionales similares) y con el principio de no discriminación (trato idéntico para los productos importados, independientemente de su origen nacional). Procedimientos de control Es muy conveniente definir en común, lo más rápidamente posible, los procedimientos para verificar la conformidad con los estándares del producto establecidos para el control ambiental. Estos deben ser mutuamente acordados para que los aplique un país exportador a satisfacción del país importador. Compensar los gravámenes a la importación y las restituciones a la exportación Las diferencias en las políticas ambientales no deberían referirse a la introducción de gravámenes compensatorios a la importación o descuentos a la exportación, o medidas de efecto equivalente, destinados a compensar las consecuencias de estas diferencias en los precios. B. Consultas Deben proseguirse las consultas sobre los principios antes mencionados. Debe determinarse lo antes posible un mecanismo específico de consulta y/o notificación u otra forma de acción apropiada, teniendo en cuenta el trabajo realizado por otras organizaciones internacionales.	

N°	TIPO DE INSTRUMENTO	INSTRUMENTO OCDE	(TRADUCCIÓN NO OFICIAL)	ESTÁNDAR	PUEDE ENCONTRAR EL INSTRUMENTO EN:
26	Recomendación	C(76)155 - Recommendation of the Council on a Comprehensive Waste Management Policy	Recomendación del Consejo sobre una política integral de gestión de residuos	• Desarrollen y apliquen, cuando corresponda, políticas integrales de gestión de residuos que satisfagan plenamente los objetivos de protección medioambiental y uso racional de energía y recursos, teniendo en cuenta las limitaciones económicas y las diferencias en las condiciones locales y aplicando los principios relativos a una política integral de gestión de desechos contenida en el anexo. • Las políticas integrales de gestión de residuos se deben desarrollar e implementar de tal forma que apunten a la protección de todo el medio ambiente y no de uno de sus sectores constitutivos, cuidando que las medidas para proteger un sector no tengan como resultado la transferencia de problemas medioambientales a otro sector. • Los países miembros colaboran y trabajan en estrecha colaboración para garantizar que las medidas específicas adoptadas no tengan un efecto perjudicial en otros países y, en particular, no provoquen distorsiones en el comercio internacional.	http://webnet.oecd.org/OECDACTS/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=14&InstrumentPID=12&Lang=en&Book=
		Annex: Principles Concerning a Comprehensive Waste Management Policy	Anexo: Principios relativos a una política integral de gestión de residuos	• Una política integral de gestión de residuos es un sistema coherente de medidas relativas al diseño, fabricación y uso de productos, así como la recuperación y eliminación de desechos, y apunta a la reducción más eficiente y económica de las molestias y los costos generados por los desechos. • La necesidad de proteger el medio ambiente humano y natural se debe tener en cuenta en cada etapa de la cadena de producción-consumo-eliminación, incluidas las operaciones de transformación diseñadas para la recuperación o el reciclaje, especialmente en lo que respecta a los desechos tóxicos y peligrosos. • Se deben examinar y, cuando proceda, alentar medidas destinadas a evitar o reducir la generación de desechos, cuando sean beneficiosas sobre la base del costo social. Estas medidas deberían referirse a los residuos generados tanto a nivel de producción como a nivel de consumo. • Se deben establecer medidas adecuadas que promuevan el reciclaje en todos los casos en los que la recuperación de los residuos y la actualización es beneficioso sobre la base del costo social. • Los países miembros podrían utilizar instrumentos políticos específicos para estimular la aplicación de medidas de prevención y reciclaje de desechos, siempre que estos instrumentos estén en conformidad con la Recomendación [C (72) 128] y [C (74) 223].	http://webnet.oecd.org/OECDACTS/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=14&InstrumentPID=12&Lang=en&Book=

N°	TIPO DE INSTRUMENTO	INSTRUMENTO OCDE	(TRADUCCIÓN NO OFICIAL)	ESTÁNDAR	PUEDE ENCONTRAR EL INSTRUMENTO EN:
				• Se deben desarrollar e implementar medidas apropiadas para que las autoridades competentes puedan recibir toda la información necesaria para garantizar que la eliminación o recuperación de residuos se realice de la manera más económica y sensata con respecto a la protección ambiental. Dichas medidas también deberían aplicarse a las empresas de eliminación aprobadas, en lo que respecta a los residuos por los cuales asumen la responsabilidad de la eliminación en nombre de terceros. • Los países miembros deberían, cuando la jurisdicción lo permita, adoptar disposiciones administrativas diseñadas para organizar la gestión de los desechos de la manera más racional posible (inventario de tipos y cantidades de desechos a eliminar; organizar el recojo de los residuos con el fin de facilitar la recuperación, establecimiento de centros de eliminación cuyas operaciones cubran un área geográfica suficientemente grande para garantizar que las mismas se lleven a cabo en condiciones económicamente aceptables); fomento de la investigación y el desarrollo sobre los métodos de eliminación y la baja tecnología de desechos; aliento al establecimiento de mercados de productos reciclados; organización de los sistemas de información y campañas.	
27	Recomendación	C(2004)100 - Recommendation of the Council on the Environmentally Sound Management of Waste	Recomendación del Consejo sobre la gestión ambientalmente racional de los desechos	• Elaboren y apliquen políticas y/o programas para garantizar que los desechos se gestionen de manera ambientalmente racional y económicamente eficiente. Las políticas y/o programas nacionales implementados bajo esta recomendación no deberán generar o crear obstáculos innecesarios al comercio internacional de desechos destinados a operaciones de recuperación. • Tener una infraestructura reguladora y de aplicación adecuada a un nivel gubernamental apropiado, que consista en requisitos legales tales como autorizaciones, licencias, permisos o estándares. • Controlar el cumplimiento de las actividades de gestión de desechos con las normas y regulaciones nacionales e internacionales aplicables. En caso de incumplimiento de las reglas existentes, se deben emprender acciones rápidas, adecuadas y efectivas. • Asegurar que las instalaciones de gestión de residuos operen de acuerdo con las mejores técnicas disponibles, teniendo en cuenta la viabilidad técnica, operativa y económica.	http://webnet.oecd.org/OECDACTS/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=51&InstrumentPID=48&Lang=en&Book=

N°	TIPO DE INSTRUMENTO	INSTRUMENTO OCDE	(TRADUCCIÓN NO OFICIAL)	ESTÁNDAR	PUEDE ENCONTRAR EL INSTRUMENTO EN:
				• Fomentar, mediante medidas apropiadas, el intercambio de información entre productores, generadores de desechos, gestores de residuos y autoridades. • Considerar incentivos y/o medidas de alivio para las instalaciones que cumplan con los elementos de desempeño central enumerados en el Anexo I a de esta recomendación. Proporcionar incentivos para participar en esquemas de reciclaje ambientalmente racionales. • Aplicar la orientación técnica para la gestión ambientalmente racional de los desechos que ha sido desarrollada por la OCDE y, cuando corresponda, trabajar para la implementación de otras orientaciones sobre gestión ambientalmente racional. • Avanzar hacia la internalización de los costos ambientales y de salud humana en la gestión de desechos, teniendo en cuenta las diferencias entre los desechos peligrosos y no peligrosos. • Fomentar el desarrollo y la implementación de un régimen de responsabilidad ambiental para las instalaciones que llevan a cabo actividades riesgosas o potencialmente riesgosas para garantizar medidas adecuadas al cesar definitivamente las actividades y prevenir el daño ambiental.	
28	Recomendación	C(74)223 - Recommendation of the Council on the Implementation of the Polluter-Pays Principle	Recomendación del Consejo sobre la aplicación del principio de “quien contamina paga”	• Se reafirma que el principio de “quien contamina paga” constituye para los países miembros un principio fundamental para la asignación de los costos de las medidas de prevención y control de la contaminación. • Este principio significa que quien contamina debe sufragar los gastos llevando a cabo las medidas para garantizar que el entorno se encuentre en un estado aceptable. En otras palabras, el costo de estas medidas debería reflejarse en el costo de los bienes y servicios que causan contaminación en la producción y/o el consumo. • Se recomienda que los países miembros continúen colaborando y trabajando en estrecha colaboración para lograr la observancia uniforme del principio de “quien contamina paga” y, como regla general, no deben ayudar a los contaminadores a asumir los costos del control de la contaminación ya sea mediante subsidios, impuestos ventajas u otras medidas. • Se recomienda que la concesión de dicha asistencia para el control de la contaminación estará estrictamente limitada, y en particular cumplirá con cada una de las siguientes condiciones:	http://webnet.oecd.org/OECDACTS/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=11&InstrumentPID=9&Lang=en&Book=

N°	TIPO DE INSTRUMENTO	INSTRUMENTO OCDE	(TRADUCCIÓN NO OFICIAL)	ESTÁNDAR	PUEDE ENCONTRAR EL INSTRUMENTO EN:
				(i) debe ser selectiva y restringida a aquellas partes de la economía, como las zonas industrias o plantas, donde de otro modo se producirían dificultades severas; (ii) debe limitarse a períodos de transición bien definidos y adaptada a los problemas socioeconómicos específicos asociados con la implementación del programa ambiental de un país; (iii) no debe crear distorsiones significativas en el comercio internacional y la inversión. • Si un país miembro, en casos de dificultad excepcional, presta asistencia a nuevas plantas, las condiciones son incluso más estrictas que las aplicables a las plantas existentes. • Todos los sistemas de asistencia se notificarán a los países miembros a través de la Secretaría de la OCDE.	
29	Recomendación	C(78)8 - Recommendation of the Council concerning the Re-Use and Recycling of Beverage Containers	Recomendación del Consejo sobre la reutilización y el reciclaje de envases de bebidas	• Mediante la cooperación internacional apliquen políticas diseñadas para garantizar que los costos y los impactos ambientales adversos de la fabricación y el uso de los envases de bebidas sean efectivos y equitativos para los productores y usuarios de tales contenedores. • Adopten medidas apropiadas para mantener, o cuando sea necesario introducir, un sistema de distribución por contenedores recargables que cubra en la medida de lo posible el comercio de bebidas. • Cuando se consideren medidas para promover el uso de envases de bebidas recargables, vayan acompañadas de un esfuerzo para estandarizar dichos contenedores, posiblemente emprendidos sobre la base de la colaboración entre los países interesados a fin de prevenir las barreras comerciales. • Alienten el reciclaje de los contenedores eliminados en última instancia, y adopten cualquier otro paso necesario para reducir al máximo cualquier efecto adverso que puedan tener sobre el entorno.	http://webnet.oecd.org/OECDACTS/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=21&InstrumentPID=19&Lang=en&Book=
30	Recomendación	C(79)218 - Recommendation of the Council on Waste Paper Recovery	Recomendación del Consejo sobre la recuperación de papel usado	• Definir y aplicar políticas destinadas a aumentar el uso de fibras recicladas en productos de papel y fomentar una mayor recuperación del papel usado para papel y cartón, así como para otros usos, teniendo debidamente en cuenta los costos sociales y los beneficios asociados con tales acciones. • Considerar la conveniencia de utilizar medidas prácticas dirigidas a aumentar y hacer coincidir tanto la demanda de productos	http://webnet.oecd.org/OECDACTS/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=28&InstrumentPID=26&Lang=en&Book=

N°	TIPO DE INSTRUMENTO	INSTRUMENTO OCDE	(TRADUCCIÓN NO OFICIAL)	ESTÁNDAR	PUEDE ENCONTRAR EL INSTRUMENTO EN:
				de papel reciclado como el suministro de fibras secundarias: (i) fomentar el uso del papel con un alto contenido de fibras recicladas, en particular por parte de las agencias públicas y los servicios oficiales; (ii) promover el diseño de equipos de impresión y copiado más adecuados para el uso de papel con un alto contenido de fibra reciclada; (iii) promover la recolección de papeles desechables de alta calidad en aquellas organizaciones que son grandes consumidoras de productos de papel; promover métodos de recolección de bajo costo, etc.	
31	Recomendación	C(89)88 - Recommendation of the Council concerning the Application of the Polluter-Pays Principle to Accidental Pollution	Recomendación del Consejo sobre la aplicación del principio de "quien contamina paga" a la contaminación accidental	• Se recomienda que al aplicar el principio de "quien contamina paga" en relación con los accidentes relacionados con sustancias peligrosas, los estados miembros tengan en cuenta los "Principios rectores relativos a la contaminación accidental" que figuran en el apéndice integrante de esta recomendación.	http://webnet.oecd.org/OECDACTS/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=38&InstrumentPID=305&Lang=en&Book=
		Appendix: Guiding principles relating to accidental pollution	Apéndice: Principios rectores relacionados con la contaminación accidental	• El operador de una instalación peligrosa debe asumir el costo de medidas razonables para prevenir y controlar la contaminación accidental de esa instalación, que son introducidas por las autoridades públicas en los países miembros de conformidad con la legislación nacional antes de la ocurrencia de un accidente para proteger la salud humana o el medio ambiente. • Es coherente con el principio de "quien contamina paga" la ley nacional que establece que el costo de las medidas razonables para controlar la contaminación accidental después de un accidente debe ser recolectado lo más rápidamente posible de la persona física o jurídica que está en el origen del accidente. • En la mayoría de los casos, el costo de las medidas razonables establecidas por las autoridades es soportado inicialmente por el operador. Cuando un tercero es responsable del accidente, el costo de las medidas es reembolsado al operador (persona física o jurídica que bajo la ley aplicable está a cargo de la instalación y es responsable de su correcto funcionamiento). • Si la contaminación accidental es causada por un evento sobre el que el operador no puede ser responsable bajo la ley nacional	http://webnet.oecd.org/OECDACTS/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=38&InstrumentPID=305&Lang=en&Book=

N°	TIPO DE INSTRUMENTO	INSTRUMENTO OCDE	(TRADUCCIÓN NO OFICIAL)	ESTÁNDAR	PUEDE ENCONTRAR EL INSTRUMENTO EN:
				(desastre natural grave, por ejemplo), es consistente con el principio de "quien contamina paga" que las autoridades no cobren el costo de las medidas de control al operador. • Las medidas para prevenir y controlar la contaminación accidental son aquellas que se toman para prevenir accidentes en instalaciones específicas y para limitar sus consecuencias para la salud humana o el medio ambiente. • Las autoridades públicas de los países miembros que "tienen responsabilidades en la aplicación de políticas de prevención y respuesta a los accidentes que involucren sustancias peligrosas" pueden adoptar medidas específicas para evitar accidentes en instalaciones peligrosas y controlar la contaminación accidental. Pueden, establecer tasas o impuestos específicos pagaderos por determinadas instalaciones por su naturaleza peligrosa (por ejemplo, tasas de licencia), cuyo producto debe asignarse a la prevención y el control de la contaminación accidental. • Ajustar estas tarifas o impuestos, de conformidad con la legislación nacional, para cubrir más plenamente el costo de ciertas medidas excepcionales para prevenir y controlar la contaminación accidental en instalaciones peligrosas específicas, siempre que tales medidas sean razonables y estén directamente relacionadas con la prevención de accidentes o con el control de la contaminación accidental liberada por la instalación peligrosa. Sin embargo, la falta de leyes o reglamentos sobre tasas o impuestos relevantes no debe impedir que las autoridades públicas cumplan con sus responsabilidades en relación con los accidentes que involucran sustancias peligrosas. • Cobrar, de conformidad con la legislación nacional, el costo razonable de las medidas de control de la contaminación decididas por las autoridades después de un accidente al operador de la instalación peligrosa de la cual se libera la contaminación. Las medidas adoptadas sin demora por el operador o, en caso de necesidad, por las autoridades tendrían como objetivo evitar rápidamente la propagación del daño ambiental y limitar la liberación de sustancias peligrosas, la contaminación como tal (por ejemplo, mediante limpieza o descontaminación) o sus efectos ecológicos (por ejemplo, mediante la rehabilitación del medio ambiente contaminado).	

N°	TIPO DE INSTRUMENTO	INSTRUMENTO OCDE	(TRADUCCIÓN NO OFICIAL)	ESTÁNDAR	PUEDE ENCONTRAR EL INSTRUMENTO EN:
				• Se considerará la razonabilidad de las medidas de prevención y control dependiendo de las circunstancias en que se apliquen, la naturaleza y el alcance de las medidas, las amenazas y peligros existentes cuando se adopte la decisión, las leyes y reglamentos en vigor y los intereses que deben ser protegidos. La consulta previa entre los operadores y las autoridades públicas debería contribuir a la elección de medidas que sean razonables, económicamente eficientes y proporcionen una protección adecuada de la salud humana y el medio ambiente. • Es coherente con el principio de "quien contamina paga" la responsabilidad compartida entre los operadores de ciertos riesgos financieros relacionados con accidentes, por ejemplo, mediante seguros o dentro de un fondo especial de compensación o control de la contaminación. Excepciones: • Cualquier ayuda que deba concederse a los operadores para la prevención o el control de la contaminación accidental debe ser limitada y cumplir las condiciones establecidas anteriormente. En el caso de las instalaciones peligrosas existentes, podrían preverse pagos compensatorios o medidas para cambios en las decisiones de zonificación en el marco del plan local de uso de la tierra con miras a facilitar la reubicación de estas instalaciones con el fin de disminuir los riesgos para la población expuesta. • Sin la aplicación estricta y rápida del principio de "quien contamina paga" tendría graves consecuencias socioeconómicas. • La asignación del costo de las medidas razonables para controlar la contaminación accidental a la persona en el origen del accidente o al operador no afecta la posibilidad bajo la ley doméstica de requerir a la misma persona el pago de otros costos relacionados con la respuesta de las autoridades públicas a un accidente o con la ocurrencia del accidente. Además, las autoridades públicas pueden, según corresponda, solicitar una indemnización a la parte responsable del accidente por los costos en que hayan incurrido como consecuencia del accidente cuando dichos costos aún no se hayan abonado a las autoridades.	

N°	TIPO DE INSTRUMENTO	INSTRUMENTO OCDE	(TRADUCCIÓN NO OFICIAL)	ESTÁNDAR	PUEDE ENCONTRAR EL INSTRUMENTO EN:
32	Recomendación	C(74)221 - Recommendation of the Council on Strategies for Specific Water Pollutants Control	Recomendación del Consejo sobre estrategias para el control específico de los contaminantes del agua	Reemplazada por el instrumento C(2016)174/REV1 del 13 de diciembre de 2016 (ver recomendación N° 5)	http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=10&Lang=en&Book=False
33	Recomendación	C(2004)81 - Recommendation of the Council on the Use of Economic Instruments in Promoting the Conservation and Sustainable use of Biodiversity	Recomendación del Consejo sobre el uso de instrumentos económicos para promover la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad	• Establecer y aplicar políticas destinadas a garantizar eficacia a largo plazo de la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad y sus recursos relacionados, garantizar los máximos beneficios netos del uso y la conservación de recursos derivados de la diversidad biológica. • Hacer un uso mayor y consistente de instrumentos económicos nacionales en la aplicación de sus marcos de políticas de biodiversidad. • Integrar instrumentos de mercado y otros que sean de mercado, teniendo en cuenta las ventajas respectivas de cada uno para reducir los costos de información y transacción. • Integrar los objetivos de las políticas de biodiversidad de manera rentable en las políticas sectoriales del gobierno.	http://webnet.oecd.org/OECDACTS/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=50&InstrumentPID=47&Lang=en&Book=

Se terminó de imprimir en los talleres gráficos de
Tarea Asociación Gráfica Educativa
Pasaje María Auxiliadora 156 - Breña
Correo e.: tareagrafica@tareagrafica.com
Página web: www. tareagrafica.com
Teléf. 332-3229 Fax: 424-1582
Julio 2018 Lima - Perú

GRUPO DE
JUSTICIA FISCAL PERÚ

Es una plataforma de organizaciones de la sociedad civil constituida con el objetivo de promover y apoyar políticas públicas en favor de la justicia fiscal.







cooperaccion.org.pe **propuestaciudadana.org.pe** **peru.oxfam.org**

ISBN: 978-612-47775-1-6

